

EU som legitimerende aktør.

Tysklands nye militære profil

Magne Bøen

Institutt for Statsvitenskap, UiO

23-04-2007

Innholdsfortegnelse:

1. INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 TYSK UTENRIKSPOLITIKK OG INTEGRASJON ETTER KRIGEN	3
1.3 EUROPEISK SIKKERHETSPOLITISK SAMARBEID	4
1.4 PROBLEMSTILING	6
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR	9
1.6 METODISKE BETRAKTNINGER.....	10
2. TEORI	13
2.1 INNLEDNING	13
2.1.1 <i>Analysenivåer</i>	14
2.2 PUTNAMS MODELL	15
2.3 INTERNASJONALISERING SOM REALPOLITISK VERKTØY?	19
3. UTENRIKSPOLITISK KULTUR OG DEN TYSKE OPINION	22
3.1 INNLEDNING	22
3.2 TRE "FORKLARINGER" PÅ TYSK UTENRIKSPOLITIKK	22
3.2.1 <i>Tysk utenrikspolitikk som normalisering</i>	23
3.2.2 <i>Tyskland som sivilmakt</i>	25
3.2.3 <i>En antimilitær kultur</i>	26
3.3 DEN TYSKE OPINION	28
3.3.1 <i>Innledning</i>	28
3.3.2 <i>Worldviews. Holdninger til verden</i>	30
3.3.3 <i>Eurobarometer – Holdninger til EU</i>	34
4. MILITÆR UTVIKLING.....	42
4.1 INNLEDNING	42
4.2 HVORFOR MER DELTAKELSE FOR TYSKLAND?	42
4.3 DEN MILITÆRE UTVIKLINGEN SIDEN 1990	45
4.3.1 <i>Innledning</i>	45
4.3.2 <i>Gulfkrigen 1991</i>	49
4.3.3 <i>Etter Gulfkrigen – gradvis utvikling</i>	51
4.3.4 <i>Avgjørelsen i konstitusjonsdomstolen 1994</i>	53
4.3.5 <i>Konfliktene på Balkan</i>	55

4.3.6	<i>Tysk deltakelse i Kosovo 1999</i>	57
4.3.7	<i>11. september 2001</i>	59
4.3.8	<i>Militæroperasjoner - I dag og i fremtiden</i>	60
5.	EU-NIVÅ LEGITIMERENDE? HVORFOR EU- NIVÅ?	63
5.1	INNLEDNING	63
5.2	OVERFØRING AV SUVERENITET SOM RASJONELL HANDLING	64
5.2.1	<i>Grad av autonomi hos regjeringen. Parlament versus regjering</i>	65
5.2.2	<i>Regional styring</i>	66
5.3	EU SOM EN ANNERLEDES AKTØR?	67
5.3.1	<i>EU som normativ makt</i>	68
5.3.2	<i>Sverige og Finland</i>	74
5.4	EN EUROPEISK IDENTITET? ELITENS RETORIKK OG FOKUS PÅ EUROPEISK INTEGRASJON	76
5.4.1	<i>Grad av EU-identitet og tonivå-modellens relevans</i>	78
5.4.2	<i>EU som utgangspunkt for ny politikk – den tyske elitens retorikk</i>	80
5.5	KONKLUSJON	86
6.	AVSLUTNING OG KONKLUSJON	89
6.1	HYPOTEBEN OPPFYLT?	91
7.	LITTERATURLISTE	94

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Hensikten med denne oppgaven er å analysere tysk sikkerhets- og utenrikspolitikk etter gjenforeningen, med særskilt vekt på tidsperioden etter at Gerhard Schröder overtok som Forbundskansler. Dette vil da si tiden fra 1998 og frem til i dag. Jeg vil se på hvorfor Tyskland, som en av de mest sentrale aktørene innen den Europeiske Union, ønsker å skape en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk innenfor EU. Når man studerer Tysklands utenrikspolitikk etter gjenforeningen, kan man se at det har vært en vesentlig endring i områdene sikkerhets- og forsvarspolitikk. Fra å være en sivil aktør uten militært engasjement utenfor egne landegrenser, har landet gradvis begynt å involvere seg mer med militære styrker utenlands. Dette har ikke foregått uten debatt i det tyske samfunn.

Av de europeiske statene, er Tyskland antakelig det land der befolkningen har markert sterkest motstand mot forskjellig type militærintervensjoner, og den politiske ledelse har derfor måttet være ekstra varsom hvis den har ønsket tysk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner. Denne motstanden har sin naturlige bakgrunn i Tysklands blodige historie fra forrige århundre. Debatten har foregått både blant den tyske politiske eliten og innenfor academia, som hos den tyske befolkningen for øvrig. Fellesnevneren er at motstanden tradisjonelt sett har vært stor. Jeg vil med denne oppgaven se nærmere på hvordan den tyske eliten legitimerer tysk militærbruk i operasjoner utenfor NATO-området,¹ og ønsker å se på hvorvidt EUs *European*

¹ Dette blir gjerne omtalt som "out-of-area"-operasjoner.

Security- and Defence Policy blir og kan bli brukt som et redskap i denne sammenheng.²

EU blir av mange sett på som en annerledes makt enn USA, med andre og mer "europeiske" verdier og med vektlegging av andre typer redskaper for løsning av internasjonale spørsmål. Gjennom utstrakt bruk av diplomatiske og økonomiske virkemidler, skal man i størst mulig grad unngå å ta i bruk sterkere virkemidler, selv om den militære kapasiteten naturligvis også må være en del av redskapene for en seriøs utenrikspolitisk aktør. Etter at den konservative Bush-regjeringen tok over i 2001, har forholdet mellom USA og store deler av Europa blitt til dels svært anstrengt når det gjelder flere internasjonale spørsmål, forskjellene har vist seg gjennom forskjellige holdninger til multilateralisme, og spørsmålet om invasjon av Irak skapte stor uenighet og transatlantiske spenninger. Dette kan føre til en økt bevisstgjøring og vektlegging av EU som en selvstendig og annerledes type supermakt. Tyskland var et av de landene som klarest tok avstand fra militærinvasjonen av Irak, både blant befolkningen og hos den tyske regjeringen, og i visse perioder har det vært et nokså kjølig forhold mellom Berlin og Washington.

Militært sett ligger EU et stykke etter USA i kapabiliteter, og EU forsøker ikke på det nåværende tidspunkt å utfordre USAs militære "hegemoni". Men EUs samlede militærstyrker utgjør naturligvis tross alt en meget kraftig styrke. Men hovedfokus er ikke nødvendigvis på militære redskaper. I tillegg satses det på andre virkemidler, slik som de diplomatiske og økonomiske, samtidig som de militære aspektene av EUs sikkerhets- og utenrikspolitikk stadig er i utvikling.

Innledningsvis vil jeg gjøre rede for noen hovedpunkter i den historiske utviklingen av den tyske utenrikspolitikken etter den annen verdenskrig, en politikk som har vært basert på multilateralisme og europeisk integrasjon. Den europeiske integrasjonstanken er sentral for Tyskland og også sentral i denne oppgaven, og jeg

² Jeg vil bruke det engelske navnet, og den engelske forkortelsen "ESDP" i denne oppgaven.

vil derfor gjøre kort rede for hvordan den europeiske tanken har vært viktig for Tyskland. Dette gir viktig bakgrunnsinformasjon for oppgaven. Jeg vil i denne sammenheng også kort gjøre rede for utviklingen av en felles europeisk utenrikspolitikk i EU.

1.2 Tysk utenrikspolitikk og integrasjon etter krigen

Tyskland har, på grunn av sin bakgrunn i det forrige århundres to verdenskriger, måttet føre en type utenrikspolitikk som har vært sterkt preget av institusjonell integrasjon. Etter krigen i 1945 hadde Tyskland ingen utenrikspolitisk suverenitet, det var de allierte seiersmaktene, (Sovjetunionen, Storbritannia, USA og Frankrike), som gjennom *Det allierte kontrollrådet* hadde all styringsrett i landet. Rådets oppgave var blant annet å demilitarisere landet og avskaffe nasjonalsosialistiske lover. Men det viste seg at det var interessekonflikter blant de fire landene, og Tyskland ble i 1949 delt i et kommunistisk øst (DDR), og et vestlig-demokratisk vest (BRD). Det ble tidlig klart for Vest-Tyskland at for å oppnå selvbestemmelse måtte landet få et vestlig demokratisk system. Dette betydde også integrasjon i internasjonale organer, deriblant NATO og de europeiske institusjonene som var i ferd med å utvikle seg. Konrad Adenauer fra CDU var på dette tidspunkt blitt forbundskansler, og han innså betydningen av å arbeide for integreringen av Tyskland internasjonalt. Begrepet *Westbindung* stod sentralt her. Vektlegging av multilateralisme og europeisk integrasjon, ble helt grunnleggende for tysk utenrikspolitikk etter 1945.

Gradvis ble de to tyske statene i etterkrigstiden gitt tilbake sitt selvstyre. For Vest-Tysklands del ble beslutningsmyndighetene gitt tilbake via de veivalgene staten måtte ta i forhold til integrasjon. I 1951 ble avtalen om Kull- og Stålfellesskapet undertegnet. Da landet fire år senere ble medlem av NATO, representerte disse to medlemskapene to helt forskjellige områder i tysk politikk. Kull- og Stålfellesskapet var i første omgang en næringsorganisasjon for å samordne utvinning, produksjon og eksport av tysk kull og fransk stål, mens NATO først og fremst var en forsvarsallianse. Tyskland som *en* stat fikk ikke fullt selvstyre før i september 1990,

gjennom de såkalte "2+4"-forhandlingene. Den tyske samlingen var i seg selv en viktig del av oppløsningen av den bipolare verdensordenen. Et på mange måter USA-styrt NATO var ikke like opplagt i Europa nå som før kommunismens sammenbrudd, og flere stater ønsket større innflytelse på europeisk sikkerhetspolitikk. Da konfliktene på Balkan eskalerte tidlig på 90-tallet, forsøkte disse å vise et samlet europeisk initiativ, men uten at det lyktes. Dette ble da en katalysator for fremtidig europeisk sikkerhetspolitisk samarbeid (Tørum 1998).

1.3 Europeisk sikkerhetspolitisk samarbeid

Selv om det først er i de senere år at EU har fått fart på utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk³ (traktatfestet i Maastrichtavtalen fra 1993), har det også tidligere vært gjort forsøk på europeisk samarbeid på disse områdene. Gjennom de forskjellige stadier av europeisk integrasjon, har begreper som politisk union, felles utenrikspolitikk, eller til og med felles forsvarspolitikk med jevne mellomrom blitt tatt opp gjennom en rekke forslag. De første forslag om en vesentlig overføring av nasjonal kompetanse på disse sensitive områdene, ble blokkert av et mindretall av medlemsstatene på grunn av det intergovernmentale aspektet som var involvert. Ingen av medlemsstatene kunne tvinges inn i et slikt samarbeid. Gjennom 50- og 60-tallet ble forskjellige samarbeidsplaner fremlagt, men førte ikke frem. Allikevel så man her at det var ønske om dypere samarbeid.

I 1970 ble det gjort videre forsøk på å flytte denne politikken fremover på det politiske plan. På toppmøtet i Luxembourg ble EPC (European Political Cooperation) etablert, som også skulle koordinere utenrikspolitikken i EF. Dette var heller ikke på et overnasjonalt nivå, og hadde ingen fast institusjonalisert base. Det var først ved inngåelsen av "the Single European Act" (enhetsakten) i 1987 at EPC ble traktatfestet, men fremdeles på et intergovernmentalt nivå (Tørum 1998).

³ Blir forkortet "FUSP" på norsk, og "CFSP" på engelsk.

Nye trusler og nye krav, i klar sammenheng med avslutningen av den kalde krigen, gjenforeningen av Tyskland, og sammenbruddet i det tidligere Jugoslavia, ledet medlemsstatene til å utvikle en Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Denne inntrådte ved Maastrichttraktaten (EU-traktaten) fra 1993. Kapittel 5 i traktaten erstattet EPC, ved å innføre en pillar 2 i EU-strukturen. Her ble begreper som "joint actions" og "common positions" innført. Videre ble det referert til et fremtidig felles forsvar, som viste i hvilken retning EU ønsket å gå. Hensikten var:

*"to assert its identity on the international scene, in particular through the implementation of a common foreign and security policy including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence."*⁴

Ved Amsterdam-traktaten ble samarbeidet videre utviklet til å omfatte såkalte "felles strategier."

Kapasiteten og strukturen til ESDP, som har utviklet seg vesentlig siden 1999, kan deles inn i tre komponenter:

- Militær krisehåndtering
- Sivil krisehåndtering
- Konfliktprevensjon

De første to, militær krisehåndtering og sivil krisehåndtering går under betegnelsen *Petersberg tasks*. *Conflict prevention* er den tredje komponenten. Siden det Europeiske Råds toppmøte i Köln juni 1999, har mange Europeiske Råd arbeidet med og behandlet spørsmålet om å utvikle EUs kapasitet for å handle autonomt under ESDP, som er en integrert del av FUSP.

Man har altså operert med en krisehåndteringspolitikk de siste årene, som har tatt for seg oppbyggingen av fredsbevaring, politistyrker, og forskjellige demokratiserings-

⁴ Finnes på <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r00001.htm>

og utviklingsvirkemidler. Likeså har det også blitt utviklet en militær innsatsstyrke parallelt med NATO (Matlary 2004). I 2003 overtok EU-styrker den fredsbevarende operasjonen i Makedonia etter NATO, og i 2004 SFOR-operasjonen i Bosnia. I tillegg har EU overtatt politistyrkene i Albania og Bosnia. EU har nå også begynt å delta i mer "farlige" oppdrag i tillegg til de viktige fredsbevarende oppgavene. I 2003 ble det sendt en EU-styrke til Kongo, som deltok i militære operasjoner. Tyskland var et av landene som deltok.

EU har også vedtatt en egen sikkerhetspolitisk strategi, noe som må sies å være et viktig ledd i utviklingen av EU som en aktør også på den internasjonale sikkerhetspolitiske arena. Når man i tillegg vet at EU allerede har en rekke politiske virkemidler å ta i bruk innen utenrikspolitikken, (økonomiske og diplomatiske), vil en videre utvikling av de militære virkemidlene bidra til at EU blir en mer troverdig aktør innen alle områdene av utenrikspolitikken, også de sikkerhetspolitiske.

1.4 Problemstilling

Oppgavens tema er altså tysk utenriks- og sikkerhetspolitikk, mer spesifikt den tyske deltakelsen i internasjonale militære operasjoner, i såkalte "out of area"-operasjoner, altså operasjoner utenfor NATO- eller EU-området. Jeg skal se på hvordan tysk militærdeltakelse blir legitimert gjennom deltakelse i multilaterale institusjoner, hovedsaklig i EUs europeiske sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid. Siden Tyskland er medlem av NATO, og deltar i operasjoner her, vil også dette bli behandlet, men jeg ønsker å fokusere på hvordan EU som institusjon har fungert i forhold til utvidelsen av den tyske militærprofilen.

Jeg har valgt å avgrense oppgaven i tid til å gjelde i hovedsak fra midten av 1990-tallet og frem til i dag. Dette fordi det i den siste tiårsperioden har skjedd store endringer i den tyske utenrikspolitikken, med økt militær deltakelse. Samtidig er det i den samme perioden at EU virkelig har tatt steget fra kun å være en økonomisk makt, til det å også være en sikkerhetspolitisk aktør. Videre er det klart at når man skal se

på den tyske utenrikspolitikken i dag, er det svært viktig å ha den historiske utviklingen klart for seg. Tyskland er et av de landene hvor det kollektive minnet fra tidligere hendelser har spilt, og fremdeles spiller en stor rolle i utformingen av den tyske politikken på det internasjonale planet. Derfor blir også den tidsmessige avgrensningen vanskeligere å definere eksakt, og den historiske konteksten blir også sentral.

I innledningen har jeg forsøkt å vise til hvor sentralt tanken om internasjonal integrasjon har vært for Tyskland. Multilateralisme har vært, og er, et kjerneelement i den tyske politiske kultur. Det har i all hovedsak vært stor konsensus om tanken om europeisk integrasjon i Tyskland, både blant befolkningen og den tyske eliten. I tillegg var det en forutsetning fra de allierte maktene at Tyskland skulle kontrolleres i det internasjonale samfunn, og da gjennom integrasjon. Denne politikken førte til at Tyskland i all hovedsak ikke hadde noen stor politisk tyngde internasjonalt. Samtidig ble det etter krigen skapt en anti-militaristisk kultur i Tyskland, folket ville ikke risikere at nasjonen på nytt skulle velge en militant linje som tidligere hadde endt i katastrofer. Derfor har Tyskland (og tidligere Vest-Tyskland), holdt seg unna internasjonale militære konfrontasjoner. Tyskland satset på økonomisk makt, ikke politisk og militær. Etter den kalde krigens slutt, ble det derimot fra Tysklands allierte stilt krav om at landet nå måtte ta en del av sitt internasjonale ansvar, ved å delta også militært ved internasjonale konflikter. Dette førte til en massiv debatt i Tyskland, om hvorvidt landet skulle kunne sende styrker til krigsoperasjoner utenfor NATO-området.

Dette har ført til at Tyskland i dag deltar mer internasjonalt enn tidligere, men stadig vekk er motstanden blant befolkningen vesentlig, og utsendelse av tysk militærpersonell må naturlig nok alltid legitimeres overfor befolkningen. Spørsmålet her er da hvordan regjering og elite har agert for å få en ny type militærprofil godkjent hos det tyske folk. Dette ønsker jeg derfor å se på. Her står da den tyske integrasjonen i multilaterale institusjoner sentralt. Har den tyske eliten kunnet bruke EU som et organ å utvide handlingsrommet på innen visse kontroversielle områder?

Hvor viktig er det for Tyskland å flytte sikkerhetspolitikken opp på et internasjonalt nivå?

Helt konkret blir da problemstillingen denne:

- *Har EUs europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) blitt brukt som redskap for den tyske eliten til lettere å legitimere tysk internasjonal militærdeltakelse overfor den tyske befolkning?*

Hypotesen blir dermed at det *er* en sammenheng, at eliten har brukt EU-nivået for å legitimere politikk.

Formålet med denne analysen er å belyse ulike forhold som kan gi et svar på problemstillingen:

- Den tyske elitens ønsker for tysk internasjonal militærdeltakelse, og hvordan dette har gjort seg gjeldende gjennom økt militær deltakelse for Tyskland.
- Begrensningene den tyske opinion eventuelt legger på disse målsettingene. Hva mener folket om tysk deltakelse i militære operasjoner? Hvordan er den tyske kultur på disse områdene?
- Hva kjennetegner EU som militærpolitisk aktør? Hvorfor vil nettopp EU kunne være en legitimerende aktør? Hvordan har elitens retorikk vært i forhold til dette?

Som en kommentar til oppgavens problemstilling vil jeg føye til at i utgangspunktet ville jeg gjøre denne analysen kun i forhold til EUs sikkerhets- og forsvarssamarbeid, for å prøve å undersøke hvorfor man ønsket å satse på dette samarbeidet i Tyskland. Men det har vist seg at i en analyse av tyske militæroperasjoner, er det ikke hensiktsmessig å unnlate å inkludere deltakelsen i NATO-operasjoner. NATO har jo i

hele etterkrigstiden vært den eneste militære alliansen for Vest-Europa, og har vært helt sentral i utvidelsen av den tyske internasjonale militære tilstedeværelsen. Derfor vil jeg også i kapittel 4 beskrive NATO-operasjonene Tyskland har deltatt i.

1.5 Oppgavens struktur

Etter innledningsvis å ha satt rammen for hva oppgaven skal omhandle, vil jeg avslutningsvis i neste delkapittel ta for meg noen metodiske avveininger. Videre blir strukturen slik:

Kapittel to vil ta for seg den teoretiske tilnærmingen til analysen. Jeg vil da bruke en tonivå-modell, der jeg vil se på forholdet mellom:

1. den tyske opinion (det nasjonale nivået) som kan sette begrensninger på den tyske elitens ønsker i utenrikspolitikken, og
2. det internasjonale nivået (EU og NATO) som da blir et mulig legitimerende redskap for den politiske eliten.

Roger Putnams modell om "two level games" vil utgjøre hovedteorien, men jeg skal bruke modellen hans noe annerledes enn det han opprinnelig gjorde, og vil også trekke litt på annen litteratur rundt tonivå-spillet betydning.

De neste kapitlene vil empirisk ta for seg de sentrale variablene i denne analysen, kapittel tre vil se på den tyske opinion og den tyske utenrikspolitiske kulturen som antas å skape begrensninger på utenrikspolitisk deltakelse. Det har kommet flere forklaringer på hvorfor Tysklands internasjonale militære profil er blitt som den er blitt, og jeg vil derfor presentere de forskjellige vinklingene og tolkningene som er blitt gjort. Dette har en klar sammenheng med det som er fokuset i oppgaven; de innenrikspolitiske føringene som har påvirket Tyskland i utenrikspolitikken, gjennom den spesielle "motstandskulturen" landet har hatt i forhold til militærbruk.

I kapittel fire vil jeg empirisk ta for meg den gradvise utviklingen som har funnet sted med tanke på militærdeltakelse, både gjennom NATO og EU. Her vil jeg se på hva

som er den tyske ledelsens ønsker og målsettinger, noe som er viktig for å få med seg den politiske retorikken i forbindelse med de endringene som har funnet sted. I direkte tilknytning til dette vil jeg ta for meg hvordan disse operasjonene og den militære utvikling er blitt forsvart og forklart fra eliten, altså hvordan den politiske retorikk har vært. Hvordan har man argumentert for endringer?

Dette er en viktig bakgrunn for drøftingen som kommer i kapittel fem. Her vil jeg prøve å komme frem til et svar på hypotesen. I hvilken grad er det å flytte debatten opp på et internasjonalt nivå sentralt? Jeg vil belyse hvorvidt EU er en aktør som er bedre tilpasset de tyske ønsker innen militær- og sikkerhetspolitikk enn NATO kanskje er. For er EU en annerledes aktør, med andre verdier og holdninger enn NATO? Passer den tyske utenrikspolitiske kultur den europeiske utenrikspolitiske kultur? Hva mener opinionen? Har tyskere en utpreget europeisk identitet? Her vil jeg undersøke uttalelsene sentrale politikere har kommet med, med tanke på å understreke hvor viktig europeisk integrasjon og deltakelse i europeisk sikkerhetssamarbeid er. Har eliten benyttet seg av en retorikk som har gjort EU til en legitimerende aktør innen militæroperasjoner?

Kapittel seks vil konkludere og oppsummere oppgaven.

1.6 Metodiske betraktninger

Når jeg nå skal analysere den tyske utenrikspolitikken ut fra den gitte problemstillingen, må jeg gå inn i en rekke ulike kilder. Ved å studere kilder beveger man seg fra teoriplanet til empiriplanet. Det er derfor et viktig metodisk mål å sikre samsvar mellom det teoretiske og empiriske nivået, slik at man får validitet. Ved hjelp av en tonivå-modell skal jeg forsøke å finne ut hvorvidt den tyske politiske eliten flytter utenrikspolitiske spørsmål opp på et internasjonalt nivå for lettere å legitimere militær deltakelse.

Den økte tyske militære tilstedeværelsen i "out-of-area"-operasjoner og debatten rundt denne, den politiske legitimeringsprosessen, og den offentlige opinionen blir da sentrale analyseområder.

Robert K. Yin (1994:199) skriver at et case-studium er en empirisk undersøkelse som: *"Investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident."* Det må vel kunne sies at de fenomenene jeg skal basere analysen min på går under betegnelsen *contemporary phenomenon*, altså at det dreier seg om nåtidige fenomener i tysk utenrikspolitikk, som har foregått fra midten av 90-tallet og frem til i dag.

Denne oppgaven er et case-studium i den forstand at jeg undersøker de siste års tyske sikkerhetspolitikk, de nasjonale føringer som legges til grunn for utøvelsen, den tyske elitens forsøk på legitimering av denne politikken, og til slutt hvordan EU kan bli brukt i denne sammenheng. Oppgaven skal gi et mulig svar på hvorvidt den tyske eliten forfølger en europeisering og internasjonalisering av utenrikspolitikken.

Videre skriver Yin (1994:13) at

"A case-study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion."

Det er naturligvis mange flere variabler enn de jeg skal undersøke som påvirker Tysklands ønske om en Europeisk sikkerhets – og forsvarspolitikk. Men jeg vil altså forfølge antakelsen om at befolkningen setter begrensninger på utenrikspolitikken, og således blir den offentlige opinion en viktig variabel. Et annet sentralt moment i forfølgelsen av ESDP for Tyskland som jeg ikke kommer til å forfølge i nevneverdig grad, er spørsmålet om *effektivitet*. Det tyske forsvaret er for tiden i en omstillingsfase, og mange mener at hvis Tyskland skal ha noe å si på verdensarenaen, må de ha et bedre og mer effektivt forsvar, som gjør at de står sterkere i militærpolitiske spørsmål. Dette mener mange må skje gjennom EU, der Tyskland ønsker å spille en sentral rolle.

Når det gjelder kildevalget, vil det dreie seg om både primær- og sekundærkilder. En del av trianguleringsstrategien som Yin anbefaler i case-studier, går ut på å benytte seg av begge disse typer kilder. Mer konkret kommer jeg til å benytte meg av:

- Kilder fra EU: taler, dokumenter, informasjonssider på Internet.
- Tyske politikere: taler, dokumenter, intervjuer foretatt av andre, partienes hjemmesider på nettet.
- Egne intervjuer (via e-post)
- Fagbøker.
- Fagartikler i tidsskrifter.
- Avisartikler, både i tyske og norske aviser.
- Meningsmålinger.

Ved å benytte meg av ulike kilder og ulike forfattere, søker jeg å øke kontrollerbarheten hos kildene. Ved å lese kilder både på norsk, engelsk og tysk kan man forhåpentligvis fange opp forskjellige vinklinger av den tyske utenrikspolitikken. Det er naturlig at tyske kilder kan ha en noe annen tilnærming til problematikken enn de utenlandske, og derfor er det viktig å få belyst fra flere sider.

I metodelitteraturen skriver Arend Lijphart (1971:691) om seks typer cases, blant annet det *fortolkende* og det *a-teoretiske*. Disse kan ofte være valgt ut fra en interesse for det relevante caset. Han skriver (1971:691): "*A-theoretical case studies are the traditional single-country or single-case analyses.*" Jeg vil benytte meg av Tyskland som case i en "single-state"-analyse. I oppgaven vil jeg prøve å *forklare* hvordan befolkningen begrenser elitens handlefrihet, og *beskrive* hvordan de overnasjonale sikkerhetsaktørene kan brukes i legitimeringsprosessen. Da vil jeg forhåpentligvis være i stand til å foreta noen *fortolkninger* i avslutningskapittelet.

2. TEORI

2.1 Innledning

Roger Putnams teori om "*Two level games*" (Putnam 1988), skal brukes som oppgavens analytiske rammeverk. I tillegg vil jeg innledningsvis også ta for meg et par liknende teoretiske tilnærminger jeg mener passer inn her, men det er en tonivå-modell jeg skal analysere oppgaven ut ifra. Lenger ned skal jeg gjøre rede for Putnams teori.

Det finnes mange teorier som søker å forklare et lands utenrikspolitikk. Ian Manners (2000:5), deler disse svært grovt inn i tre kategorier. Den første er den man kan kalle "rasjonell aktør-modellen", som vanligvis er assosiert med en tradisjonell analyse basert på realismen, der staten er hovedaktør.

Den andre kategorien er den som ofte er kalt "the decision-making model", som vi blant annet kjenner igjen i Graham Allisons analyse av Cuba-krisen, der han deler modellen inn i to "undermodeller"; organisatorisk prosess-modellen og byråkratisk politikk-modellen. Her er også fokus i all hovedsak statssentrert.

Den tredje kategorien dreier bort fra den klassiske statssentrerte vinkelen, og over til mer samfunnsstyrte faktorer ("societal factors"). Disse inkluderer ideologi, nasjonal rolleoppfattelse, etiske betraktninger og kultur. Det viktige her er å se på rollene institusjoner, den folkelige opinionen, og normer, spiller i analysen av utenrikspolitikk. Det er i hovedsak denne kategorien jeg skal analysere oppgaven ut ifra. Ved å se på hvordan innenrikspolitiske faktorer kan påvirke et lands utenrikspolitikk, og videre kan føre til at eliten velger å internasjonalisere viktige politikkområder. Altså, hvordan identitet, kultur og selvoppfattelse spiller inn i utformingen av utenrikspolitikken.

2.1.1 Analysenivåer

Teorier som skal forklare forholdet mellom stater, og forholdet mellom stater og andre internasjonale aktører, har tradisjonelt sett blitt kategorisert i forhold til hvilket analysenivå de befinner seg på (Moravcik 1993:5). Kenneth Waltz beskrev på 50-tallet tre analysenivåer, som forsåvidt også henger sammen med Manners modeller. Analysenivået forteller forskeren hvor man skal lete etter årsakene til staters handlinger. I det mest brukte "skjemaet", skiller Waltz mellom disse analysenivåene:

- Det internasjonale nivået (systemnivået), der de ulike forklaringene baseres på en stats posisjon i det internasjonale system.
- Det nasjonale nivået, der et lands samfunn, kultur og de politiske institusjonene er de sentrale faktorene som kan forklare handlinger.
- Individ-nivået, der man ser på de personlige og psykologiske karakteristikene til individuelle statsmenn.

Teorien om tonivåspillet er opptatt av alle tre nivåene, selv om mitt fokus er på de innenrikspolitiske faktorene, altså punkt to. På dette nivået finner man årsakene til et lands utenrikspolitikk og dets internasjonale relasjoner, innenfor selve staten. Her vil i utgangspunktet ikke landets handlinger være en reaksjon på det internasjonale system, men derimot være det som skaper det internasjonale system. Selv om forskjellige stater står overfor de samme utfordringer, kan de allikevel handle svært ulikt. Immanuel Kant, Stuart Mill og Woodrow Wilson understreket alle at i demokratier er også utenrikspolitikk, i likhet med innenrikspolitikk, gjenstand for debatt innad i landet (Moravcik 1993:6).⁵ Videre kan man dele dette punktet inn i to underkategorier:

⁵ I motsetning til forklaringene man finner på det nasjonale nivået, finner man at i de internasjonale forklaringene antas det at nasjonalstatene er enhetlige aktører som handler ut i fra eksterne omstendigheter. Internasjonale forklaringer og systemforklaringer forbindes gjerne med neorealismen og da Kenneth Waltz. Her endrer stater preferanser bare i forhold til eksterne endringer, ikke nasjonale.

1. For det første, den *samfunnssentrerte* teorien, som understreker presset fra forskjellige grupper innad i landet. Dette kan dreie seg om press fra interesseorganisasjoner, press gjennom valgkanalen og press fra opinionen. Mitt fokus vil ligge her, der den tyske opinion antas å legge føringer på den tyske utenrikspolitikken.
2. For det andre, den *statssentrerte* delen av teorien leter etter årsakene til et lands utenrikspolitikk ved å se på det administrative og det beslutningsfattende apparatet i den utøvende delen av staten, altså regjeringen. Utenrikspolitiske beslutninger antas å ha sitt utspring innenfor administrasjonen. Dette henger sammen med forrige punkt, for regjeringen får naturligvis føringer fra befolkningen. Samtidig er det også viktig å se på forholdene innad i regjeringen, hva slags ideologi politikken baseres på.

Både nasjonale og internasjonale faktorer er viktige. Tonivå-spillet presenterer et rammeverk for å analysere påvirkningen både nasjonale og internasjonale faktorer har på internasjonale forhandlinger (Moravcik 1993:15).

2.2 Putnams modell

Artikkelen "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," (Putnam 1988), ble skrevet for å forklare forhandlingene ved et G7-møte. Teorien understreker prosessen som foregår når en nasjonal leder forhandler på to nivåer samtidig:

Nivå 1: Det internasjonale nivået, hvor forhandleren forsøker å komme til en avtale med andre staters forhandlere, og

Nivå 2: Det nasjonale nivå, der man i en nasjonal forhandling må få godkjenning også på det innenrikspolitiske plan.⁶

⁶ Dette skjer gjerne ved en ratifisering i nasjonalforsamlingen. Her er det interessant å se på hva slags krav lovverket stiller til ratifiseringen, kreves det f.eks simpelt flertall eller kanskje 2/3 flertall?

Tonivå-spillet sentrerer rundt omfanget av avtaler på det internasjonale nivået som er akseptable for majoriteten på den hjemlige arena. Dette omfanget er omtalt som "win-set" for dette landet. "Win-set" er definert som *"the set of all possible Level I (international) agreements that would 'win' - that is, gain the necessary majority among the constituents"* (Putnam 1988:439).

Ved å analysere den internasjonale forhandlingen fra ett lands perspektiv gjennom disse "win-sets", argumenterer Putnam for at det er mulig å estimere innflytelsen den nasjonale politikken har på utfallet av den internasjonale forhandlingen. Fra denne modellen lagde Putnam da hypotesen om at et større "win-set" gjør avtaler på nivå I mer sannsynlige, og dermed at mindre "win-set" gjør avtaler mindre sannsynlige. Dessuten, et mindre "win-set" kan være en forhandlingsmessig fordel for et land ved internasjonale forhandlinger, ved at man henviser til problemene man har med å få godkjent avtaler hjemme. Motsatt, et større "win-set" kan føre til en vanskeligere forhandlingsposisjon vis-à-vis de andre forhandlerne på nivå I, når man viser at det er gode muligheter for å få forskjellige alternative avtaler ratifisert i hjemlandet.

Innenrikspolitiske faktorer er altså med på å bestemme hvilken forhandlingsposisjon man har ved de internasjonale forhandlingene. I Putnams artikkel er begrepet "ratifisering" i utgangspunktet brukt om den formelle godkjennelsen som kreves av et lands nasjonalforsamling, men dette er ifølge Putnam (1988:439) ikke essensielt: *"The actors at Level II may represent bureaucratic agencies, interest groups, social classes, or even 'public opinion'."* Det kan altså dreie seg om andre aktører enn representantene i et parlament, opinionen i et land kan også være aktører som påvirker den internasjonale forhandlingen og det internasjonale nivå. Fagforeninger har også hatt stor makt på dette området.

Med tanke på hjemlige begrensninger som påvirker politikken i demokratier, sa den tidligere tyske finansministeren Gerhard Stoltenberg følgende: *"The limit of expanded cooperation lies in the fact that we are democracies, and we need to secure electoral majorities at home"* (Putnam 1988:439). Det må altså alltid være med i beregningen

hvordan befolkningen i hjemlandet oppfatter sakene som behandles internasjonalt av landets representanter.⁷

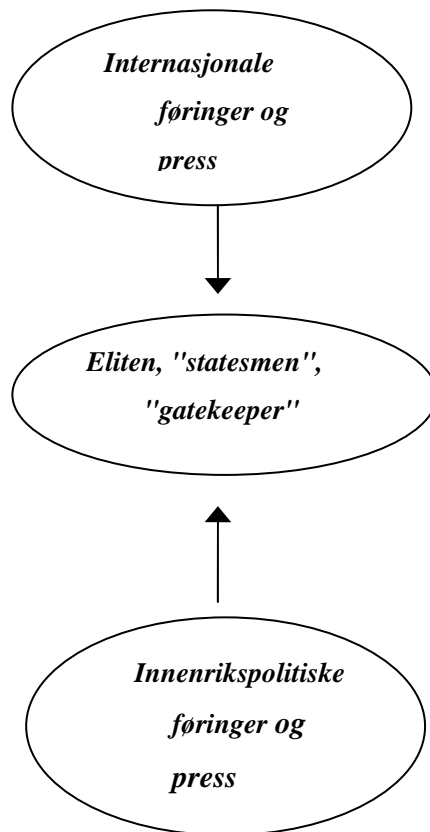
Sammenliknet med et "ettnivå-spill", der utgangspunktet er staten og en gitt interesse, er statens oppgave i tonivå-metaforen å være en "gate-keeper" mellom det internasjonale og nasjonale nivået. Det sentrale punktet mellom de to nivåene er å komme til enighet, inngå avtaler som begge nivåer godtar. Diplomatiske taktikk og strategi er begrenset samtidig av hva andre stater vil akseptere og hva de innenrikspolitiske aktørene vil godta. Problemet blir jo å koble nasjonale interesser sammen med de kravene internasjonale strukturer stiller.

Tonivå-spillet tilnærming antar at "the statesman", eller forhandleren, prøver å gjøre to ting samtidig, og det er å prøve å manipulere innenrikspolitikk og internasjonal politikk samtidig (Moravcsik 1993:15):

"Diplomacy is a process of strategic interaction in which actors simultaneously try to take account of, and if possible, influence the expected reactions of other actors, both at home and abroad."

Med utgangspunkt i at Tyskland som følge av press fra internasjonale aktører har måttet utvide sikkerhetspolitikken til også å omfatte deltakelse i "out-of-area"-operasjoner, mens det samtidig innad i landet har blitt stilt krav om både hvordan og om dette skal foregå, kan man si at den tyske eliten har hatt en "kamp" som har foregått på to nivåer. Diplomatiske taktikk og strategi er begrenset samtidig av hva andre stater vil akseptere og hva de innenrikspolitiske aktørene vil godta. Spørsmålet har da blitt hvordan Tyskland kan utarbeide en type militærpolitikk som både har internasjonal og nasjonal aksept. I modell 2.1 har jeg forsøkt å vise hvordan de Putnam kaller "statesmen", i tonivå-spillet er strategisk posisjonert mellom to instanser, den ene representerer innenrikspolitikk, den andre internasjonale forhandlinger.

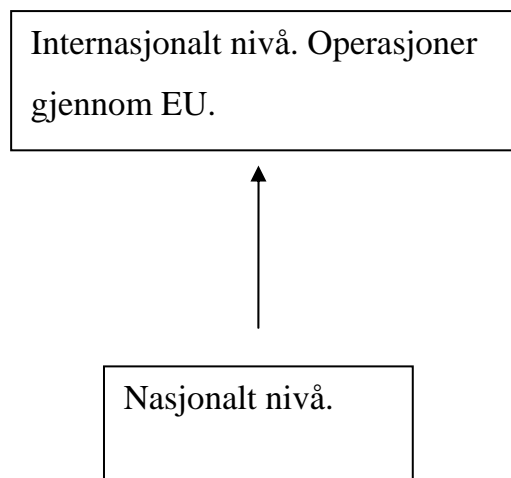
⁷ Internasjonale forhandlinger synes derfor lettere i udemokratiske land, der man ikke har en opposisjon og et elektorat å forholde seg til.



Figur 2.1 *Hvordan eliten balanserer krav fra to sider.*

Logikken videre i denne oppgaven blir da altså å se på hvordan eliten har flyttet forsvars- og sikkerhetspolitikken opp på et internasjonalt nivå (EU) for å få befolkningen til å godta utviklingen. På et nivå opinionen godtar, og de allierte likeså. I denne oppgaven dreier temaet seg om hvordan eliten handler og har måttet handle for å oppnå *nasjonal* aksept. Analysen vil dermed ikke i så stor grad gå inn på hva de har måttet gjøre for å oppnå internasjonal godkjenning.⁸ ***Tonivå-modellen her vil altså brukes til å vurdere om man har flyttet saker fra nasjonalt til et internasjonalt nivå for å legitimere handlinger.***

⁸ Disse to faktorene henger selvsagt likevel sammen, i og med at de internasjonale strukturene må sies også å ha påvirket hva slags militærprofil Tyskland skal ha.



Figur 2.2. To nivåer. Flytting av nasjonal politikk til et internasjonalt nivå.

2.3 Internasjonalisering som realpolitisk verktøy?

Putnams tonivå-modell er teorigrunnlaget i denne oppgaven, og det jeg skal forsøke forklare er den legitimerende effekten internasjonaliseringen gjennom EU har. Samtidig kan man trekke teorien om tonivå-spillet litt lenger. Koenig-Archibugi (2004) skriver i denne sammenheng at delegering av myndighet til overnasjonale organer kan bli brukt bevisst som en måte for den utøvende makt å oppnå innflytelse. Han bruker begrepet "collusive delegation" om dette, men henviser til Putnams modell.⁹ Innen denne teorien om delegering sies det at det kan være flere årsaker til at en elite ønsker å overføre myndighet til et internasjonalt nivå. Forskere har argumentert for at deltakelse i internasjonale regimer og samarbeider kan øke en regjeringens uavhengighet fra innenrikspolitiske aktører som skal overvåke regjeringens politikk. Den utøvende makt har en interesse i å kunne gjennomføre utenriks- og sikkerhetspolitikk uten nasjonale hindringer. De militære, ministrene og deler av

⁹ Se også Wolf (1999) "The New Raison d'État as a problem for Democracy in World Society," i *European Journal of International Relations* 5(3):333-363.

byråkratiet har i stor grad en egen oppfatning av hva som bør gjøres, noe som gjerne er i konflikt med parlamentarikere, partier og også med befolkningen forøvrig (Koenig-Archibugi 2002:163). Forskningen de senere år på hvorvidt internasjonalt samarbeid kan redusere opposisjonens makt hjemme, har også gjerne vært i sammenheng med den stadige utviklingen av den Europeiske Union. De hjemlige begrensningene vil også være særlig åpenbare i demokratier, noe som gjør internasjonalt samarbeid spesielt ønskelig for disse statene. Derfor kan nok også store prosjekter, deriblant EU, i hvert fall delvis bli forklart ut i fra denne logikken (Koenig-Archibugi 2004:148). Så i tillegg til hypotesen om at EU er legitimerende, er det også andre faktorer som spiller inn når en elite finner det hensiktsmessig å satse på et internasjonalt samarbeide.

Ved å overføre makt til overnasjonale institusjoner, er det faktum at man da kan få et nasjonalt demokratisk underskudd noe av poenget med overføringen: *"Governments pool their authority in order to loosen domestic political restraints"* (Koenig-Archibugi 2004:150). Det gjør det mer legitimt å forfølge en type politikk fordi "de andre gjør det". Man kan si at man fraskriver seg ansvaret for eventuelle upopulære avgjørelser, og sier at man til en viss grad ble "tvunget" av det internasjonale samarbeidet. ("Det var EU som fikk oss til å gjøre det.")

Dessuten vil bruken av kvalifiserte flertallsavgjørelser på EU-nivå gjøre at opposisjonen i nasjonalforsamlingene har lite makt. Regjeringer på EU-nivå kan derfor gå sammen om saker de vet de det finnes opposisjon mot innad i landene, for lettere å få gjennomslag for sine egne ønsker: *"By forming 'executive cartels', governments can help each other to bring the direction of policies closer to their own preferences"* (Koenig-Archibugi 2004:152). Et annet sentralt poeng er også at i de land hvor regjeringen har mye utenrikspolitisk autonomi vil det være mindre poeng i å overføre makt til et internasjonalt nivå enn i land hvor den utøvende makt har klare parlamentariske begrensninger.

Poenget med denne "redegjørelsen" av elitens motiver om bruk av et internasjonalt nivå, er altså at det ikke bare er i forhold til legitimering overfor befolkningen det kan være fornuftig å bruke EU. Det gir også den utøvende makt en maktøkning i forhold til opposisjonen. Alt dette faller inn under teorien om samspillet mellom to nivåer, og om hvordan dette kan utnyttes realpolitisk. Dette er viktig å ha klart også i forholdet til debatten rundt legitimeringen. Oppgaven vil fremdeles konsentreres rundt selve legitimeringen, men det er viktig å få frem flere aspekter av motivene bak internasjonaliseringen.

3. Utenrikspolitisk kultur og den tyske opinion

3.1 Innledning

Når man skal undersøke om eliten bruker internasjonale nivåer for å utvide den tyske utenrikspolitikken, er det sentralt å se på den tyske befolknings holdninger til, og oppfatninger av, hvordan denne bør være. Holdning til EU og internasjonalt samarbeid blir de sentrale variablene her. Knyttet til dette er det blitt gitt forskjellige forklaringer og tolkninger av den tyske sikkerhets- og utenrikspolitikken, der man har forsøkt å forklare hva som kjennetegner den tyske utenrikspolitikken, årsakene til denne og hvordan fremtiden vil se ut. Dette er også viktig å se på for bedre å forstå. Jeg vil i kapittel 3.2 gjøre rede for de viktigste retningene som er blitt omtalt. I kapitlene 3.3 og 3.4 vil jeg ta for meg den viktige variabelen i oppgaven; *opinionen*. Ved hjelp av to omfattende meningsmålinger, vil jeg belyse den tyske befolknings tanker om militæroppdrag, og i den forbindelse holdningen til utviklingen av EUs forsvars – og sikkerhetspolitikk.

3.2 Tre "forklaringer" på tysk utenrikspolitikk

Av de forskjellige forklaringene/scenariene som er blitt fremstilt har det vært noe forskjellige vinklinger, men stort sett har alle vært enige i den grunnleggende utenrikspolitiske kulturen som kjennetegnet Vest-Tyskland i etterkrigstiden og frem til den kalde krigens slutt. Dette har gått på at i perioden etter den andre verdenskrig, ble det skapt en egen anti-militaristisk tilnærming i utenrikspolitikken, gjenspeilet i uttrykket "Nie mehr Krieg."¹⁰ Dette innebar også at tyske styrker ikke skulle delta i

¹⁰ Min oversettelse: "Aldri mer krig."

krigshandlinger unntatt som territorielt forsvar av Tyskland og NATO-området. Denne tilnærmingen er blitt kalt "the culture of restraint".¹¹

Samtidig, etter at den kalde krigen tok slutt og Tyskland ble gjenforent, var det mange som lurte på hvilken retning den tyske utenrikspolitikken nå ville ta. Det var ingen klare svar på det, og forskere ga forskjellige "tolkninger" og scenarier av hvordan den tyske utenrikspolitikken ville utvikle seg fra 90-tallet og utover. Det var rett og slett uenighet om hvilken retning man ønsket og trodde at det gjenforente Tyskland ville ta. Noen mente det samlede Tyskland i stor grad ville videreføre den samme politikken som Vest-Tyskland hadde ført, mens andre mente at Tyskland nå ville innta en mer aktiv rolle internasjonalt, også militært.

For å analysere dagens tyske politikk kan det være fruktbart å se litt på disse forskjellige tolkningene og forklaringene som ble gjort. De gir en forklaring på hvorfor den sikkerhetspolitiske debatten i Tyskland har foregått som den har gjort, hvorfor man i forbindelse med den siste Irak-krigen så en klarere antikrigsdebatt enn på mange år, og kan være nyttige for å prøve å se hvordan fremtiden for den tyske utenrikspolitikken vil se ut. Det er naturligvis relevant i forhold til oppgavens problemstilling, for å belyse holdninger til militærpolitikken, og hvordan det kulturelle aspektet er sentralt i å forklare utenrikspolitisk tilnærming. Av de forskjellige forklaringene som er satt fram, kan noen være overlappende. De følgende forklaringene har alle vært omtalt i forskjellige sammenhenger i tiden etter gjenforeningen.

3.2.1 Tysk utenrikspolitikk som normalisering

Den første, tradisjonelle tolkningen, så tysk utenrikspolitikk etter gjenforeningen som en "gjenhevdelse" av tysk makt. De som mente dette kan man for å bruke statsvitenskapelige termer si tilhørte den *realistiske* skole. Statsledere som Margaret

¹¹ Se blant annet Baumann og Hellmann (2001).

Thatcher og Francois Mitterand, hadde sine mistanker om hva Tyskland nå kunne bli. Thatcher fryktet at Tyskland ville bli "... *the Japan of Europe, but worse than Japan*" (Katzenstein 1997:23). Med hennes dype bekymringer om de tyske maktambisjonene, forsøkte hun også å danne en fransk-britisk akse i 1989-1990, for å tøylen den tyske makten. Frankrike fortsatte å sette begrensninger på den tyske makten ved å kontrollere Tyskland gjennom "... *an ever deeper web of institutional checks and balances ultimately controlled and directed by France*" (Meiers 2001:197).

Neorealister mente at et gjenforent Tyskland snart ville "normalisere" sin utenrikspolitikk, ved å gjenoppta en mer selvhevdende utenrikspolitikk, der fokus ville være på nasjonale interesser, og der bruk av militærmakt for å oppnå nasjonale mål ikke ville være utenkelig. John Mearsheimer var av de mer sentrale akademikere som i flere artikler fremhevet dette.¹² Selv om man nok kan si at Tyskland naturlig nok har fokus på nasjonale interesser, det har vel de fleste land, er den pessimistiske tilnærmingen vi finner hos Mearsheimer overdrevet. Innen litteraturen er det mange som hevder at neorealismen ikke kan forklare den tyske utenrikspolitikken i dag. Allikevel er ikke normaliseringstanken uten relevans.¹³ En normalisering betyr jo heller ikke nødvendigvis noe negativt, slik Mearsheimer synes å mene. I andre sammenhenger er det samme begrepet blitt brukt til å forklare at Tyskland nå ser ut til å bli en "normal" makt også militært, på linje med sine allierte, uten at dette er tegn på "farlige" maktambisjoner. Man ser jo at Tyskland på mange måter har normalisert sitt forhold til militærbruk gjennom deltakelse i flere internasjonale krigsoperasjoner de senere år.

¹² Se blant annet Mearsheimers artikkel "The False Promise of International Institutions" i *International Security* nr19. 1994/95.

¹³ Se Volker Rittberger (red.) (2001)*German Foreign Policy since Unification: Theories and Case Studies*. Manchester: Manchester University Press, 2001. Se også Eberwein og Kaiser (red.) (2001)*Germany's New Foreign Policy: Decision-Making in an Interdependent World*. Basingstoke:Palgrave Press, 2001. Pp.326.

3.2.2 Tyskland som sivilmakt

En annen tolkning av tysk utenrikspolitikk har fokusert på den tyske identiteten som en "sivilmakt". Dette har vært sentralt i mange debatter omkring Tyskland som utenrikspolitisk aktør. Det var Hannes Maull som først tok i bruk begrepet "civilian power" i en artikkel i *Foreign Affairs* i 1990. Her argumenterte han for at Japan og Tyskland hadde utviklet en utenrikspolitisk identitet, som han mente liknet på det han kalte en ideell sivil makt. Tyskland hadde kanskje mer enn noen annen stat bygget sin utenrikspolitikk på klart definerte idéer og verdier, som resulterte i en distinkt utenrikspolitikk (Csaki 2003:5). Basert delvis på Robert Keohanes og Joseph Nyes arbeid om "complex interdependence,"¹⁴ hviler Maulls tese på at vi er i en tidsalder der man "siviliserer" internasjonale relasjoner, der noen stater har blitt sivile makter, basert på en spesiell type utenrikspolitisk identitet som fremmer multilateralisme, institusjonsbygging og overnasjonal integrasjon, og som prøver å begrense bruken av militære midler så mye som mulig gjennom nasjonale og internasjonale normer. Tysklands erkjennelse av nødvendigheten av multilateralt samarbeid, fokus på økonomiske midler for å sikre nasjonale interesser, og et nytt fokus på overnasjonale institusjoner (EU), har vært beviser på dette.

I Maulls senere arbeider har han så hevdet at det ikke er noen motsetning mellom begrepet sivilmakt og bruken av militære styrker, selv om det ikke er enighet om dette i alle miljøer. På mange måter har EU og Tyskland kanskje vært de beste eksemplene på det man kan kalle sivile makter. Spørsmålet er om dette begrepet er holdbart å bruke om dem i dag. Det militære aspektet har fått en mer fremtredende rolle blant tyske politikere etter den kalde krigen, og Tysklands mer aktive rolle i militære intervensjoner det siste tiåret, kan ses parallelt med utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk. Som Csaki (2003:4) skriver, er det kanskje ikke overraskende at samtidig som det ble satt spørsmålsteget ved EUs utenrikspolitiske

¹⁴ Dette temaet har gått igjen i flere av deres arbeider, se f.eks. *Power and interdependence: world politics in transition* (1977) Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1977.

identitet i og med utviklingen av ESDP, ble det også forsket på om den tradisjonelle tyske utenrikspolitikken var i endring. De to tidligere klare sivilmaktene utviklet seg dermed ganske likt på dette området. Hvorvidt man derfor kan kalle Tyskland en sivilmakt, avhenger av hvordan man definerer begrepet. Allikevel er det et viktig innlegg i debatten, og begrepet forklarer uten tvil mye av den tyske tradisjonen i utenrikspolitikken.

3.2.3 En antimilitær kultur

Nært beslektet med sivilmakt-tolkningen, og ikke som en motsetning, finner man det man kan kalle den kulturelle forklaringen, "the culture of restraints". Denne har selvsagt også bakgrunn i den annen verdenskrig.

"Among the substantial number of scholars who have studied Germany's position on the use of military force, one view is most prominent. It holds that, in light of the disastrous consequences of German militarism during the Nazi period, a stable anti-militarist political culture has evolved in Germany." (Hellmann og Baumann 2001:62)

Det synes å være stor grad av akademisk enighet om at tysk utenrikspolitikk hovedsakelig er formet av nasjonale forhold og normative føringer, som også er blitt manifestert i en militær kultur både på elite – og opinionsnivå. Et lands utenrikspolitikk blir formet av dets politiske kultur. Kulturelle oppfatninger og verdier kan dermed virke inn på hvordan man oppfatter internasjonale situasjoner og hendelser, og på hvordan man ønsker å eventuelt respondere ved slike situasjoner (Kaarbo og Lantis 2003:203).

Tilhengerne av kulturelle forklaringer hevder at en slik kultur kan endres i lys av dramatiske politiske hendelser. Transformasjonen fra tysk militarisme til etterkrigstidens antimilitarisme, hevdes å være et godt eksempel på dette. Men i all hovedsak regnes den politiske kultur å være svært stabil, og fra dette hold mener man at denne kulturen fremdeles har stor innvirkning på om Tyskland deltar i militære operasjoner eller ikke. *"Public attitudes and the political discourse in Germany on*

the participation in military operations reflect Germany's political culture and shape the room for manoeuvre for political decision-makers" (Hellmann og Baumann 2001:63). Dermed mener man at den politiske kulturen former opinionen og den politiske debatten, som igjen former utenrikspolitikken.¹⁵

Ifølge denne forklaringen blir det faktum at Tyskland unektelig har beveget seg i retning av mer militær deltakelse, sett på som en motvillig tilpasning til et endret internasjonalt miljø. Man mener like fullt at det ikke er utsikter til at Tyskland vil oppgi sine reservasjoner mot det å bruke makt i den nærmeste fremtiden. I likhet med sivilmakt-tolkningen er utviklingen av anti-militarisme og multilateralisme helt vesentlig her.

Hovedpoenget her blir å se dette som *kjerneverdier* for det tyske folk, verdier som har skapt en egen kultur når det gjelder sikkerhets- og forsvarspolitik. Med disse verdiene og Tysklands "europiske identitet" som vi skal se nærmere på senere, har denne politiske kulturen i stor grad begrenset landets potensial for unilateral, selvhevdende og aggressiv oppførsel. I stedet har fokus vært på kontinuitet, stabilitet og restriksjon, til og med når de mektige eksterne begrensningene fra den kalde krigen løsnet og forsvant. Rittberger og Wagner (2001:317) konkluderer i sin analyse med at mens neorealisme ikke kan forklare tysk utenrikspolitikk, er det en vektlegging av de kulturelle normene som best forklarer det gjenforente Tysklands utenrikspolitikk.

De kulturelle forklaringene sier også mye om tysk utenrikspolitikk de seneste årene. Den forklarer blant annet den tyske motvilligheten til å delta i Golfkrigen i 1991. Den kulturelle forklaringen forklarer også den betraktelige bekymringen som var til stede, og motstanden som ble mobilisert under debattene om tysk deltakelse i de påfølgende FN- og NATO-operasjonene på Balkan, spesielt i Kosovo, og i Somalia og Afghanistan. Den kulturelle forklaringen er også blitt brukt til å forklare den tyske

¹⁵ Kritikere av denne kulturelle forklaringen har sagt at det er for lite fokus på den motsatte effekten, altså hvilken effekt utenrikspolitikken kan ha på diskursen og opinionen, og igjen på "the culture of restraints".

regjeringens holdning til den siste Irakkrigen. Gerhard Schröder ble av mange kritisert for å utnytte den antimilitaristiske holdningen blant store deler av befolkningen, ved å uttale at ikke under noen omstendighet, ikke engang med et FN-mandat, ville Tyskland delta i en krig mot Irak. At dette har bakgrunn i den tyske utenrikspolitiske kulturen synes klart. Dalgaard-Nielsen (2003:101) skriver:

"The German Chancellor may have been moved by tactical considerations rather than deeply held convictions when he chose to run on an anti-war platform. But his success in mobilizing voters on this issue and his subsequent inability to stop the anti-war buzz once back in office had to do with ingrained German beliefs and convictions."

Det er opplagt at denne forklaringen har mye å si for dagens utenrikspolitikk. Selv om Tyskland i mange henseender fremdeles kan kalle seg en sivil makt som er preget av kulturelle og normative holdninger, har det likevel vært en endring i den tyske utenrikspolitikken de senere årene, en endring som ikke kan forklares av denne tradisjonelle tolkningen. Til tross for opposisjon, har det vært en stadig progresjon mot økt engasjement i multilaterale militæroperasjoner.

3.3 Den tyske opinion

3.3.1 Innledning

På grunn av de historiske, politiske og geografiske faktorene, var den tyske befolkningens holdning til bruk av militær makt praktisk talt uten betydning frem til 1990. I flere tiår ble den tyske utenriks- og sikkerhetspolitikken formet av konflikten mellom øst og vest, og alle regjeringene var tvunget til å lytte til interessene fra de vestlig allierte (Juhász 2001:59). Derfor var det frem til slutten av 80-tallet praktisk talt ingen meningsmålinger som tok for seg befolkningens tanker om tyske militære oppdrag. Meningsmålinger produseres ikke for ikke-saker.

Etter murens fall og gjenforeningen av Tyskland i 1990 derimot, endret den politiske situasjonen seg fundamentalt. Tyskland oppnådde full suverenitet, og landets utenriks- og sikkerhetspolitikk måtte fornyes. Skulle Tyskland innta en mer aktiv rolle i utenrikspolitikk, eller skulle man satse mer på en sivil rolle? Her, som i alle demokratier spilte befolkningens oppfatning en sentral rolle.

Det er nokså klart, som tidligere nevnt, at den tyske befolkning i stor grad er kritisk til bruk av militære midler for internasjonal konfliktløsning, selv om dette har endret seg de siste årene. Som det går frem av forrige kapittel har dette å gjøre med den utenrikspolitiske kulturen i Tyskland. For å undersøke problemstillingen min, vil jeg derfor se på hva slags holdninger det tyske folk har til noen viktige utenrikspolitiske variabler, og til EU som forsvar – og sikkerhetspolitisk aktør. Jeg har trukket frem to undersøkelser som skal prøve å gi en forståelse av dette. Den første undersøkelsen går under navnet "worldviews" (www.worldviews.org), og den tar i et komparativt lys for seg seks europeiske land.¹⁶ Selv om det er Tyskland som er undersøkelsesobjektet mitt, er det interessant å se opinionen i flere land sammenlignet med den tyske. Dette for å se hvorvidt det fremdeles er forskjeller i oppfatning av hva som er en "riktig" type utenrikspolitikk. Skiller Tyskland seg fremdeles ut? Denne meningsmålingen ble foretatt i 2002, og er dermed ikke helt fersk. Allikevel er den såpass ny at jeg føler den representerer dagens holdninger.

For å belyse det tyske folks holdninger til EU og den militære delen av unionen, har jeg benyttet meg av EUs offisielle meningsmålinger, det såkalte "Eurobarometer." Her finner man de ferskeste tallene, barometeret blir oppdatert hvert halvår. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3.3.3.

¹⁶ Sidehenvisningene jeg bruker viser til det undersøkelsen kaller "European final report" som finnes i pdf-format på <http://www.worldviews.org/detailreports/europeanreport.pdf>

3.3.2 Worldviews. Holdninger til verden

I 2002 foretok *The Chicago Council on Foreign Relations* (CCFR) og *the German Marshall Fund of the United States* (GMF) en omfattende undersøkelse under tittelen "Worldviews 2002." Prosjektet hadde som mål å undersøke holdningene i den amerikanske og europeiske opinionen i forhold til en rekke internasjonale spørsmål. Undersøkelsen ble første gang gjennomført i 1974, og blir jevnlig oppdatert med nye undersøkelser. 2002 er den nyeste. Disse undersøkelsene er ifølge dem selv de mest omfattende og mest siterte kildene når det gjelder informasjon om den amerikanske opinionens holdning til internasjonale forhold og utenrikspolitikk. Det nye med undersøkelsen fra 2002, var at for første gang ble europeiske land også tatt med. Det ble gjort undersøkelser i seks europeiske land, der holdninger hos befolkningen når det gjaldt utenrikspolitikk, Europas rolle i verden, og synet på amerikansk utenrikspolitikk ble belyst.

For å starte med å trekke noen hovedlinjer fra undersøkelsen før jeg går mer detaljert til verks, kan man si at det klareste funnet som blir gjort er at de fleste europeere ønsker at EU skal bli en supermakt som USA. Ikke for å konkurrere mot landet, men for bedre å samarbeide med det. Den rollen befolkningen ser for seg at denne europeiske supermakten skal ta, er annerledes enn den rollen USA har. Man kan se at en klar oppfatning blant respondentene er at:

- **økonomiske og politiske virkemidler blir sett på som viktigere enn militære,**
- **multilaterale tilnærminger er viktigere enn unilaterale, og**
- **rene humanitære operasjoner er langt å foretrekke fremfor operasjoner som skal fremme nasjonale, økonomiske interesser.**

Tross dette blir ikke andre typer virkemidler utelukket. Når det anses nødvendig, uttrykker europeerne villighet til å bruke militære midler. Et annet viktig funn i

undersøkelsen er at i Tyskland er det fremdeles sterke pasifistiske føringar, og er det landet som klarest skiller seg ut i så måte.

RESULTATENE

Bruk av soldater utenlands

Et av de mest sentrale undersøkelsesområdene hos Worldviews dreier seg om et lands villighet til å sende soldater til operasjoner i utlandet. Jeg har gjengitt resultatene fra undersøkelsen i tabell 3.1. Her blir respondentene forelagt seks forskjellige scenarier, som handler om nokså forskjellige situasjoner det kan være aktuelt å sende soldater til. Fra myke innsatser, til mer harde sådanne. Det dreier seg om alt fra å involvere soldater ved kun humanitære aksjoner (f. eks bistand ved hungersnød), til å involvere militært personell for å opprettholde tilgang til olje.

På samtlige områder er Tyskland det landet som viser størst motstand mot å sende tropper, men motstanden øker naturlig nok når man går fra "bistandstiltak" til operasjoner som mer er beregnet på nasjonale økonomiske interesser. Allikevel er det en majoritet ved fem av de seks forskjellige variablene som er villige til å sende tropper. Viktig å få med seg her er jo at dette er områder hvor det ikke er snakk om nasjonale interesser, men der det dreier seg om mykere innsatser, slik som humanitær bistand og oppfølging av folkerettslige avgjørelser. I utgangspunktet er det naturlig nok mindre strid og uenighet om slike saker enn mer militærpregete operasjoner. Det er jo nettopp det humanitære innslaget de tyske regjeringene har understreket i debattene rundt tysk militærdeltakelse internasjonalt. Dette vil bli mer omtalt senere i oppgaven. Interessant i denne sammenheng er også at i de fleste landene er det slik at jo yngre respondentene er, jo mer villige er de til å bruke militære midler. Tyskland er her unntaket, der alder ikke synes å ha noen vesentlig effekt. Og ikke overraskende, de landene i Europa som bruker mest på forsvar – Storbritannia og Frankrike – har også de befolkningene som er mest tilbøyelige til å godta bruk av militære tropper (Worldviews 2002:20).

Tabell 3.1. Viser hvor mange prosent av befolkningen i de utvalgte landene som støtter bruk av militære tropper i forskjellige sammenhenger.

	Tyskl.	Fra.	Storbr.	Italia	Nederl.	Polen	Europa
Hjelp ved hungersnød	83	89	90	91	93	92	88
Opprettholde folkerett	68	84	84	83	86	84	80
Frigjøring av gisler	69	83	82	83	80	78	78
Ødelegging av terroristleire	62	84	84	75	70	75	75
Å skape fred i en region det er borgerkrig	58	76	75	85	73	71	72
Sikring av tilgang på olje	40	46	61	53	47	52	49

Forsvarsbudsjetter

I tillegg til holdningen til utsendelse av soldater er det også et par andre deler av undersøkelsen som kan være relevante her. Dette for å vise hva slags rolle opinionen ser for seg at landet skal ha og for å undersøke hjemlige begrensninger i utenrikspolitiske spørsmål. Dette kan man også se på i forhold til folkets holdninger til forsvarsbudsjetter. I land som Storbritannia og Frankrike, er det flere av innbyggerne som vil øke forsvarsbudsjettene enn å redusere dem. I Tyskland derimot, er det langt flere som vil det motsatte, altså redusere forsvarsutgiftene. Dette er jo ikke spesielt overraskende, og har jo en klar sammenheng med den tradisjonelle tyske holdningen til militærbruk, der man i stor grad ikke ønsker å involvere seg. Dette kan

også ha sammenheng med den generelle økonomiske tilstanden i landet, der det kan være andre prioriteringer folket ønsker.

Aktiv rolle i verden?

Undersøkelsen som viser i hvilken grad landene ønsker å ha en aktiv rolle i verden, er også interessant å se på når det gjelder Tyskland. En majoritet i alle landene ønsker at man skal ha en internasjonal politikk, men majoriteten er minst i Tyskland, noe som gir et inntrykk av at fremdeles er det mange tyskere som er usikre på om de i det hele tatt ønsker at landet deres skal besitte en internasjonal posisjon og være deltakende i internasjonale spørsmål. Dette er heller ikke spesielt oppsiktsvekkende, men understreker problemene man fremdeles har når det gjelder å uttrykke seg internasjonalt. Det sitter fremdeles igjen en følelse av at Tyskland ikke bør heve røsten i internasjonale sammenhenger. Likefullt er det viktig å understreke at flertallet av befolkningen er for å ha en aktiv rolle internasjonalt, men allikevel er altså Tyskland det landet med minst majoritet (65 %).

Forholdet til internasjonale institusjoner

Hvordan man ser på betydningen av internasjonalt samarbeid er også en interessant faktor i denne sammenhengen. For om et overnasjonalt nivå i det hele tatt kan virke legitimerende for folket, bør de jo være positivt innstilt til internasjonale institusjoner. Det er foretatt en undersøkelse som tar for seg fem forskjellige internasjonale institusjoner, og i hvilken grad befolkningen ønsker en styrking av disse. Blant annet er FN og NATO tatt med. Det kommer frem at europeerne har et stort ønske om et utvidet internasjonalt samarbeide, og ønsker en styrking av de internasjonale institusjonene. Særlig FN ønsker man å styrke. Når man ser spesifikt på Tyskland, så skiller de seg ikke ut i noen nevneverdig grad i forhold til de andre europeiske landene. 75 % av tyskerne ønsker en styrking av FN, noe som også er gjennomsnittet for alle landene. Dette understreker likevel innstillingen man har til utenrikspolitikk i Tyskland, der multilateralisme er viktig, noe det også er for andre europeiske land.

Oppsummering av undersøkelsen

Denne undersøkelsen viser at det fremdeles er i Tyskland man finner den største motstanden mot å sende militære tropper til operasjoner i utlandet. I forhold til de andre landene som er med i undersøkelsen, finner man i Tyskland den største skepsisen til bruk av tropper i ulike sammenhenger. Dette er interessant i tilknytning til oppgavens tematikk, for å finne ut om den tyske befolkningen setter visse begrensninger i elitens ønsker om en større rolle for Tyskland, også militært. Det samme gjør undersøkelsen som viser i hvilken grad landene ønsker å ha en aktiv rolle i verden. En majoritet i alle landene ønsker at landet skal ha en internasjonal politikk, men majoriteten er minst i Tyskland.

Kort oppsummert: mange er fremdeles usikre på hva slags rolle de ønsker Tyskland skal spille på den internasjonale arena, og mange er skeptiske til utsendelse av tyske soldater.

3.3.3 Eurobarometer – Holdninger til EU¹⁷

Innledning

Siden jeg vil undersøke i hvilken grad utenrikspolitiske spørsmål blir løftet opp på et europeisk nivå, er det også viktig å se på hvordan tyskerne forholder seg til dette nivået. Her vil jeg ta for meg hvordan de opplever utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. EU foretar to ganger årlig en meningsmåling i hvert enkelt medlemsland, der forskjellige sider av EU-samarbeidet blir undersøkt. Den nyeste undersøkelsen er Eurobarometer 66, der målingene ble foretatt høsten 2006. Tallene fra denne målingen dreier seg om det mest sentrale; holdningen til EU som utenrikspolitisk aktør og om holdningen til EUs sikkerhets – og forsvarspolitik. I tillegg tar jeg med noen tall fra eldre målinger der det spørres om ting som ikke finnes i den siste undersøkelsen, men som jeg likevel

¹⁷ Finnes på: www.ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm

mener er relevante. Målingene omfatter et utvalg på 1000 mennesker i hvert medlemsland, bortsett fra i Tyskland (der utvalget er på 2000), Storbritannia (1300) og Luxembourg (600).

De interessante områdene i denne sammenhengen er:

- **Støtten for en felles utenrikspolitikk.**
- **Støtten for en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk.**
- **Støtten for en europeisk militær innsatsstyrke (RRF¹⁸).**
- **Hvem som skal ta beslutningene om europeisk forsvarspolitikk: EU eller NATO?**
- **Beslutningsnivå for europeiske forsvarspolitiske avgjørelser: nasjonalt eller internasjonalt?**

Disse punktene dreier seg jo alle om å hvorvidt man ønsker å overføre utenrikspolitisk makt til et europeisk nivå. Derfor vil jeg gjøre rede for dem, selv om ikke alle dreier seg om bruk av soldater i militære operasjoner. I tillegg har jeg tatt med et punkt til som kan være av interesse, nemlig om man ønsker en større grad av utenrikspolitisk uavhengighet fra USA. I tabell 3.2. ser man resultatene. Tallene fra de to første punktene er hentet fra Eurobarometer 66, mens de resterende er fra EB62. Det har uansett ikke vært store endringer de siste årene i holdninger, og tallene holder seg relativt konstante.

¹⁸ RRF=Rapid Reaction Force.

Tabell 3.2. Tallene sier noe om hvor mange prosent av den tyske befolkningen som er positive til hvert punkt.

Felles utenrikspolitikk	77 %
Felles forsvars- og sikkerhetspolitikk	84 %
Rapid military reaction force/ Militær innsatsstyrke	60 %
Beslutninger om europeisk forsvar skal fattes i EU	57 %
Beslutninger om europeisk forsvar skal fattes i NATO	17 %
Beslutninger om europeisk forsvar skal fattes nasjonalt	20 %
Felles holdning ved internasjonale kriser	86 %

Resultatene

Støtten for en felles utenrikspolitikk

Det er et klart flertall i Tyskland som ønsker at EU skal ha en felles utenrikspolitikk, hele 77 % er for dette. Dette er et høyt tall, det er bare Hellas av EU15 som oppnår et høyere tall.¹⁹ De nye medlemslandene fra øst er generelt sett meget positive til en felles utenrikspolitikk i EU, og gjennomsnittet hos de nye landene er ni prosentpoeng høyere enn hos EU15. Gjennomsnittet i hele EU25 blir dermed høyere enn det hadde vært uten de nye landene, og ligger nå på 68 %. Så et klart flertall i unionen ønsker en felles utenrikspolitikk. Det er interessant å se de store individuelle forskjellene landene imellom. Italia og Frankrike oppnår 70 %, mens i Storbritannia er det kun 48 % av befolkningen som støtter en felles utenrikspolitikk. Frankrike ønsker et sterkt

¹⁹ EU15= EU før østutvidelsen mai 2004.

EU25= EU før den siste utvidelsen januar 2007.

EU på grunn av opposisjon mot USA, mens Storbritannia tradisjonen tro er EU-skeptikere.

Støtten for en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk

I likhet med den felles utenrikspolitikken, er det også på området forsvars- og sikkerhetspolitikk et stort flertall som ønsker et EU-samarbeid. På mange måter er utviklingen lik på disse to variablene, da man ser en stor grad av støtte på begge disse områdene i Tyskland. Hele 85 % av den tyske befolkningen ser på det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet som et positiv institutt, selv om det har vært en liten tilbakegang fra forrige måling. Med disse tallene ligger Tyskland også her godt over EU-gjennomsnittet, som ligger på 78 %. Også her er de nye medlemsstatene med på å heve EU-gjennomsnittet, alle landene bortsett fra Litauen ligger over snittet, mens Storbritannia og Sverige igjen er blant de mest negative. Trenden er uansett at Tyskland i denne sammenheng tenker mer "europeisk" enn de fleste andre landene.

Tabell 3.3 Andel respondenter fra hvert enkelt medlemsland som er for en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk i EU.²⁰

Belgia	88 %
Tyskland	84 %
Italia	74 %
Frankrike	81 %
EU25	75 %
Danmark	68 %
Storbritannia	57 %
Sverige	56 %

Støtten for en militær innsatsstyrke

60 % av tyskere støtter en militær innsatsstyrke EU kan sette inn ved kriser rundt omkring i verden. Dette noe lavere enn snittet i EU som ligger på 68 %. Spesielt overraskende er dette dog ikke, med tanke på det man vet om den tyske holdning til slike spørsmål. Like fullt er det altså et flertall blant den tyske befolkning som ønsker en militær kampgruppe i EU.

Hvor beslutningene om europeisk forsvar bør tas?

Dette er spørsmål som er sentrale i forhold til tonivå-modellen. Hva mener befolkningen om internasjonale beslutningsnivåer versus nasjonale ved europeiske

²⁰ Her har jeg valgt ut noen land fra Eurobarometer 66. Der støtten er størst og minst, og de store landene.

forsvarspolitiske spørsmål? I undersøkelsen finner man da også et interessant tallmateriale. Når det gjelder ønske om at disse typer beslutninger skal tas nasjonalt, har dette liten oppslutning i Tyskland. Kun 20 % mener dette. Dette sier oss ihvertfall at det store flertall ønsker å overføre disse typer spørsmål til et internasjonalt nivå. Når det gjelder NATO, så er det jo klart at denne organisasjonen var den viktigste sikkerhetspolitiske aktøren for mange europeiske land i etterkrigstiden. For Tyskland var den helt avgjørende. Derfor skulle man kanskje tro at den ville ha høy oppslutning blant det tyske folk i denne sammenheng. Likevel viser tallene at kun 17 % vil at beslutninger skal fattes her. I større grad ser man på EU som en viktig aktør på dette området. Tyskerne ser nemlig på EU som det mest ønskelige beslutningsorganet for spørsmål som omhandler europeisk forsvarspolitik. 57 % av tyskerne ønsker dette. Dette tyder på at befolkningen i Tyskland ønsker en kollektiv beslutningsprosess når det gjelder det europeiske forsvar, og ser på EU som den beste aktøren i denne sammenheng.

Uavhengighet fra USA i utenrikspolitikken

Man ser en klar trend over store deler av Europa der det går frem at mange er negativt innstilt til det amerikanske sikkerhetspolitiske hegemoniet, og den amerikanske måten å bedrive utenrikspolitik på. Tyskland er blant de mer kritiske landene, og tallene fra eurobarometeret er også nokså entydige. På fem forskjellige områder ble respondentene spurt om forholdet mellom EU og USA; det dreide seg om kampen mot terrorisme, verdensfreden, verdensøkonomien, globale miljøspørsmål, og kampen mot fattigdom. Hovedkonklusjonen er at man over hele linja mener EU er bedre skikket enn USA til å løse problemene tilknyttet disse områdene, og tyskerne er mer USA-skeptiske enn gjennomsnittet i EU.

90 % av tyskerne ønsker at EU skal være utenrikspolitisk uavhengig av USA (EB65 2006:322). Flere andre undersøkelser bekrefter denne tendensen. Flere meningsmålinger som er blitt foretatt de seneste årene, viser at flere europeiske land

har utviklet grunnleggende skeptiske holdninger til den amerikanske utenrikspolitikken.²¹ Kurt Campbell, direktør ved Center for Strategic and International Studies (CSIS), har videre sagt: *"We're starting to see signs that gaps between the U.S. and its European allies might in fact be structural,"* (Lobe 2004) i en kommentar til at et flertall i alle EU-landene ønsker en utenrikspolitikk uavhengig av USA.²²

Uenighetene i verden med tanke på Irak-spørsmålet i 2003, brakte til torvs de problem man har i EU når det gjelder å komme frem til en felles holdning i utenrikspolitiske spørsmål. Dette kan kanskje ha virket som en katalysator for arbeidet videre med å utvikle en felles utenrikspolitikk i EU. Man forstod nødvendigheten av å fortsette dette arbeidet. Undersøkelsen her viser hvor mye tyskerne støtter en videre utvikling.

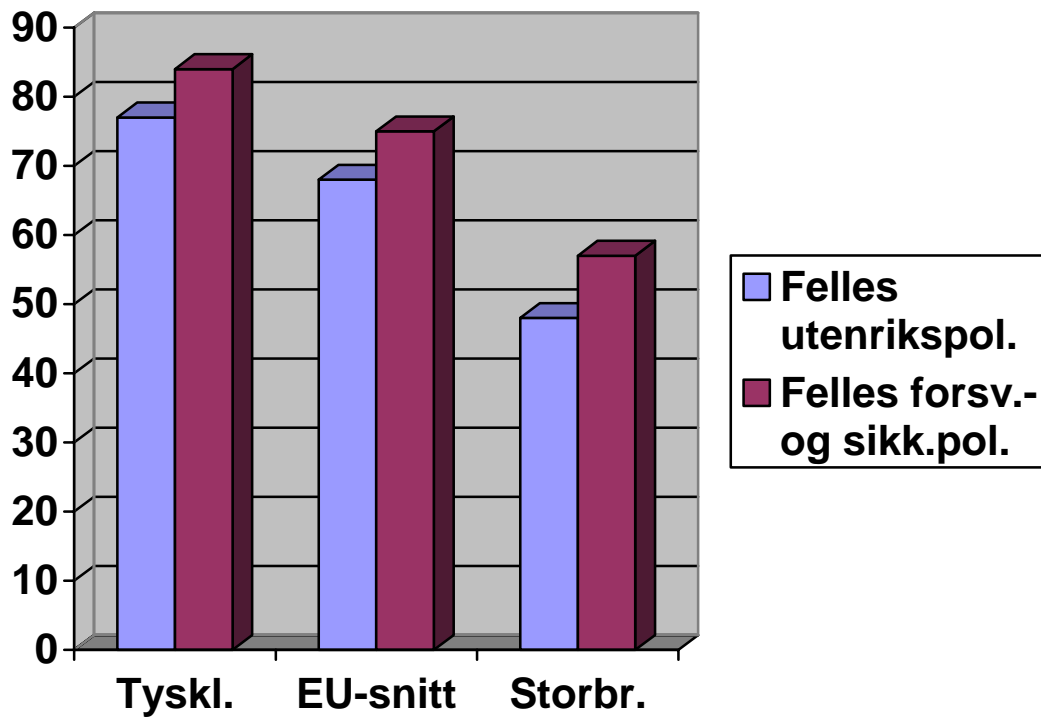
Oppsummering av Eurobarometeret

Konklusjonen må bli at i alle spørsmål som omhandler EU og utenrikspolitikk, er tyskerne i stor grad positivt innstilt. I samtlige undersøkelser ligger de over gjennomsnittet av EU. Dette er en klar trend som viser seg i undersøkelse etter undersøkelse. I figur 3.1 har jeg grafisk vist de tyske tallene i forhold til EU-snippet og Storbritannia. Faktisk er de tyske tallene noe lavere ved siste undersøkelse enn ved de foregående, men fremdeles altså blant de høyeste. Et flertall er også for EU-konstitusjonen, hele 73 % svarer dette (Eurobarometer 66). Ved spørsmål som omhandler grad av europeisk identitet scorer også Tyskland høyere en snippet.

²¹ Se for eksempel *European Consortium for Political Research's* måling foretatt våren 2003. Finnes på www.essex.ac.uk/ECPR/publications/eps. Det samme resultatet finner man i flere andre målinger, blant annet i *The Pew Research Center* sin måling, der andelen tyskere som så positivt (*favourable*) på USA sank drastisk fra 61 % sommeren 2002, til kun 38 % i mars 2004 (<http://people-press.org>).

²² Se www.commondreams.org/headlines04/0316-11.htm.

Det kanskje mest interessante punktet jeg har tatt med dreier seg om hvilket beslutningsnivå tyskerne ser på som det mest ønskelige når det gjelder bestemmelser om europeisk forsvar. Det er et faktum at et klart flertall ønsker at dette skal foregå på et høyere nivå enn det nasjonale, og da på det europeiske nivå gjennom EU.



Figur 3.1 Forskjeller i befolkningers støtte til den europeiske forsvars- og sikkerhetspolitikken. Eurobarometer 66.

4. Militær utvikling

4.1 Innledning

I det foregående har jeg forsøkt å vise den tyske holdning og kultur i forhold til utenriks – og militærspørsmål. Jeg vil nå forsøke å redegjøre for den militære utvikling man har sett i Tyskland de siste årene. Rent systematisk vil jeg ha en inndeling som først tar for seg de sentrale tyske utenriks- og sikkerhetspolitiske interessene, dette for å vise hvorfor man i det hele tatt er interessert i en tysk militær tilstedeværelse.

Deretter vil jeg konkret gjennomgå de militæroperasjonene Tyskland har deltatt i de siste årene. Dette for å vise hvordan man gradvis har utvidet sine innsatser uten at endringene har vært altfor voldsomme ved noe tidspunkt. I tråd med problemstillingen vil jeg vise hvordan dette har foregått på det internasjonale nivå, gjennom NATO, men også i økende grad EU. Er de internasjonale sikkerhetsfellesskapene avgjørende for tysk deltakelse?

I tilknytning til dette blir det da helt sentralt å se på den politiske retorikken som er blitt ført gjennom den gradvise militære utviklingen. Jeg vil prøve å finne ut om den politiske ledelsen og eliten for øvrig har brukt det internasjonale nivået som legitimerende. I kapittel fem vil jeg ta for meg hvorfor nettopp EU er et ønskelig organ i denne prosessen. NATO har vært hovedaktøren for tysk sikkerhetspolitikk, men ting tyder imidlertid på at EU er mer interessant med tanke på den videre utviklingen.

4.2 Hvorfor mer deltakelse for Tyskland?

I en analyse av et lands sikkerhetspolitikk, er det greit å ha klart for seg hva som er den tyske utenrikspolitikkenes motiv og formål. Hvorfor vil Tyskland involvere seg

mer i internasjonal politikk, også på det militære plan? Har de sikkerhetsmessige motiver som beveggrunn for et økt internasjonal engasjement, eller er det kun etter press fra allierte?

Internasjonalt ansvar, press fra allierte

Det som i hovedsak kommer frem er at Tyskland ønsker å ta et større ansvar internasjonalt. Dette betyr jo at de må påta seg flere oppgaver, og dermed også godta tysk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner. Dette går igjen i taler og dokumenter fra både Schröder-regjeringen, og den daværende opposisjonen. Man ser dette både som følge av ytre press om deltakelse, men også om et ønske fra Tyskland selv om å bidra mer i verden. Man ønsker å fremstå som en nasjon opptatt av fred, miljøspørsmål og fattigdomsbekjempelse, alltid med fokus på folkeretten. En slags humanitærmakt om man vil.

Å trygge Øst-Europa

Det er også fremdeles viktig å stabilisere områdene i øst. Da kommunistregimene falt sammen i Øst-Europa, var det usikkert i hvilken retning disse landene ville utvikle seg i. Tysklands geografiske plassering gjorde dette til et sikkerhetsmessig anliggende. Også i dag er dette helt sentralt i den tyske utenrikspolitiske tenkning. Blant annet ble den demokratiske utviklingen i Ukraina sett på som viktig i samband med stridighetene rundt presidentvalget i 2004 (Sagflaat 2005). Willy Brandt var opptatt av sin Ostpolitikk, i dag ser Tyskland på EU som sentral i å stabilisere Øst-Europa.

Vise selvstendighet

Samtidig ønsker Tyskland igjen å fremstå som en nasjon med egne meninger og et ønske om innflytelse i verdenspolitikken. I tilknytning til temaet om hva Tyskland egentlig vil, er det interessant å se på hvor vanskelig det tidligere har vært for Tyskland å mene noe internasjonalt. Den tyske etterkrigstradisjonen tilsa at man alltid skulle konsultere med andre allierte, før man uttalte seg i internasjonale spørsmål.

Etter den kalde krigen ble det derimot slik at den tyske eliten måtte analysere og komme frem til politiske konklusjoner *før* de startet samtalene i de multilaterale organene. Aggestam (2000:71) siterer en tysk utenrikspolitisk talsmann:

"We have to formulate a national position before we start discussing with our partners. We need to know in advance what we are actually looking for and what we are striving for. We have to define the objectives and aims of a certain policy and discuss it. That is different from the time before 1990."

Dette summerer bra opp forskjellen fra tidligere. Selv om Tyskland ønsker en viss grad av selvstendighet, betyr det ikke at det er i Tysklands interesse å forfølge en unilateral politikk. Multilateralisme er fremdeles en av kjerneverdiene i utenrikspolitikken, men det sier jo noe om hva slags endringer som har funnet sted. Man må i større grad enn tidligere vise en selvstendighet, uten at det går på bekostning av den multilaterale tilnærming. I tillegg til disse punktene er det jo en selvsagt ting at man også har maktpolitiske og økonomiske motiver når man bedriver sikkerhetspolitikk.

4.3 Den militære utviklingen siden 1990

4.3.1 Innledning

For å forstå dagens sikkerhetspolitiske debatt i Tyskland, er det viktig å se på den utviklingen som har funnet sted de seneste årene, med tanke på tysk militærdeltakelse. Jeg vil derfor gå igjennom noen viktige internasjonale hendelser, og de konkrete operasjonene Tyskland har deltatt i, dette for lettere å se at det har vært en gradvis utvikling i deltakelse. Fra praktisk talt ingen involvering, til i dag å være mer på linje med andre europeiske land. Det faktum at denne utviklingen har foregått gradvis, ikke er tilfeldig. Ved å ta små skritt, har eliten steg for steg tilpasset seg de ytre krav fra andre allierte land, samtidig som endringene har foregått så langsomt at befolkningen lettere har tilpasset seg den nye situasjonen.

Jeg vil skrive om konkrete utviklinger ved forskjellige viktige hendelser, og forsøke å redegjøre for hvordan debatten rundt dette har foregått. Denne delen vil da ta for seg den tyske diskursen i forbindelse med viktige hendelser som:

- Tysklands rolle under den første Gulfkrigen.
- Avgjørelsen i den tyske konstitusjonsdomstolen i 1994.²³
- Konflikten i Bosnia-Herzegovina.
- Kosovokrigen 1999.
- Afghanistan 2001 –

Tiden før 1990 er ikke interessant i denne sammenheng. Riktignok deltok Vest-Tyskland i enkelte humanitære operasjoner i FN-regi, men noe militær deltakelse var

²³ Dette er tatt med her fordi denne avgjørelsen var helt sentral i debatten rundt militære utenlandsoperasjoner.

det ikke snakk om.²⁴ Hovedskillet går ved den tyske gjenforeningen. Marianne Takle (2002:6) deler den tyske debatten vedrørende tyske militæroperasjoner utenlands, inn i tre faser: Grovt sett kan man si at den første fasen strakk seg fra 1990 til 1999, da Tyskland var svært motvillig til å delta i militære operasjoner, den andre fasen startet ved NATO-bombingen i Kosovo og varte frem til endringene i den tyske forsvarsstrukturen 2000-2001. Den tredje fasen er tiden vi er inne i nå, og Takle kommer her med en antagelse og foreløpig konklusjon om at den tyske regjeringen nå legitimerer den nye utenrikspolitikken ved å referere til at Tyskland nå har en ny internasjonal rolle og denne blir presentert som en ny type nasjonal selvforståelse. Denne "nye" rollen og selvoppfattelsen har det ikke vært noen klar konsensus om i Tyskland, noe som kom klart frem i debatten rundt tysk deltakelse i Makedonia og Afghanistan. Like fullt er det denne nye rollen man i stor grad forsøker å "markedsføre" den tyske utenrikspolitikken med. Under følger en oversikt over de viktigste hendelsene:

²⁴ For en oversikt over Bundeswehrs tidligere utenlandsinnsatser, se <http://www.bundeswehr.de/C1256EF4002AED30/CurrentBaseLink/N264HLNE318MMISDE>

Tabell 4.1 Oversikt over utenlandsoppdrag for det tyske forsvar 1991- i dag

Kambodsja 1991-1992: Fredsbevarende operasjoner (FN).	Medisinsk personell.
Adriaterhavet 1992-1996: Overvåking av embargoen mot tidligere Jugoslavia (Operation Sharp Guard).	Marinefartøyer. Ingen militær virksomhet.
Somalia 1993-1994 (FN).	Forsyninger og transport.
Bosnia-Herzegovina 1993- 1995 (FN).	Kun logistiske bidrag.
Bosnia-Herzegovina 1993- 1995: Overvåking av ikke-fly sonen: NATOs luftangrep på tidligere Jugoslavia.	Personell fra Luftforsvaret som en del av AWAC (NATO Airborne Early Warning and Control Force). Ingen deltakelse i NATOs luftangrep.
Georgia 1994-.	Ti tyske medisinske offiserer og militære observatører som en del av FNs fredsbevarende styrker.
Bosnia-Herzegovina 1995- 1996 (IFOR: NATO's Implementation Force).	Om lag 3000 ikke-stridende soldater, stasjonert i Kroatia.
Bosnia-Herzegovina fra 1996 (SFOR: Stabilisation Force).	Om lag 3000 soldater, også tropper som kunne være med i strid. Stasjonert i Bosnia- Herzegovina.
Irak 1998. USA-ledede luftangrep.	Tilbød USA bruken av militærbaser i Tyskland, ingen deltakelse i angrepene.
Kosovo siden 1998.	Deltakelse i en ubevæpnet OSSE-ledet operasjon. Deltakelse i NATOs luftangrep (uten FN-godkjenning). Bidrag til KFOR med ca. 8000 bakkestyrker. Idag (mars 2005) ca. 2600 soldater.
Afghanistan 2001	Militær deltakelse i NATO-angrepene i Afghanistan. 3900 soldater fra alle tre våpengrener.

Makedonia 2001	600 tyske soldater i NATO-regi, fredsbevarende operasjon, for å beskytte 54 EU- og 12 OSSE-observatører.
Makedonia 2003	EUs første militære operasjon noensinne, "Concordia." ²⁵ Også deltakelse fra Tyskland (26 personer). 2003.
Kongo 2003	Miltær deltakelse i EU-regi. EUs første militære operasjon utenfor Europa, og uavhengig av NATO.
Afghanistan i dag	2085 utstasjonerte soldater (pr. mars 2005).

Som en kommentar til denne tabellen, må det understrekes at det også finnes flere områder det tyske Bundeswehr har (og har hatt) utplassert personell, men jeg har valgt ut de operasjonene jeg mener er de mest sentrale. Ser man på utviklingen, ser man at de tyske militære bidragene har blitt større, og samtidig er de operasjonene Tyskland er villig å delta i blitt mer "militariserte" og dermed farligere. Dessuten ser man at det nå er flere EU-ledete oppdrag man involverer seg i. Under finner man dagens oppdrag i regi EUs sikkerhets – og forsvarspolitiske samarbeid (pr. mars 2007):

- Militæroperasjon i Bosnia-Herzegovina (EUFOR-Althea). Overtok etter NATOs SFOR. Ca 1080 tyske soldater.
- Politioppdrag i Bosnia-Herzegovina (EUPM).
- EU "Planning team" i Kosovo.²⁶
- Politioppdrag i de palestinske selvstyreområdene (EUPOL COPPS).

²⁵ Om EUs militære oppdrag, se <http://ue.eu.int/showPage.asp?lang=en&id=268&mode=g&name=>

²⁶ EU forbereder seg på en utvidet rolle i Kosovo. I denne sammenheng bestemte ministerrådet seg for å etablere en planleggingsenhet med tanke på fremtidige krisehåndteringssituasjoner i Kosovo.

- Assistanse ved grenseovergangen ved Rafah i de palestinske selvstyreområdene (EU BAM Rafah).
- Opplæring og juridisk utvikling (kriminaletterforskning) i Irak (EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq; Eujust Lex).
- Politioppdrag i Kinshasa, den demokratiske republikken Kongo (EUPOL Kinshasa).
- Sivil og militær støtte til AMIS II (Darfur)

Selv om denne utviklingen i stor utstrekning har foregått som en gradvis prosess, er det noen få hendelser som kan sies å ha vært helt avgjørende for å drive denne prosessen fremover. Jeg vil derfor se nærmere på noen av de avgjørende hendelsene som former og har formet den tyske sikkerhetspolitikken. Man kan argumentere for at ingen områder av tysk utenrikspolitikk har blitt så grunnleggende endret etter gjenforeningen som deltakelsen i multilaterale militære operasjoner.

4.3.2 Gulfkrigen 1991

Den første virkelige utfordringen til den tradisjonelle tyske anti-militaristiske posisjonen kom med Gulfkrigen i 1990/1991. På mange måter var det dette som initierte den tyske sikkerhetspolitiske utviklingen. Iraks invasjon i Kuwait kom samtidig som Tysklands utenrikspolitiske miljø var opptatt med de såkalte 2+4-forhandlingene, som førte til den tyske gjenforeningen (Baumann & Hellmann 2001:69). I denne tiden var den politiske retorikken preget av det man kalte *Genscherisme* (etter utenriksminister Genscher), som i hovedsak gikk ut på at det forente Tyskland i hovedsak skulle føre en mer europeisk politikk, og en politikk med et globalt ansvar, under utøvelsen av "*Politik des guten Beispiels*."²⁷ Det skulle være

²⁷ Min oversettelse: "Det gode eksemplets politikk."

en politikk med *ansvar*, en *Verantwortungspolitik*. Multilateralisme og europeisk integrasjon fortsatte å være de retningsgivende konseptene.

Iraks invasjon i Kuwait, som førte til krigen i januar og februar 1991, gjorde at mange av disse karakteristiske tyske posisjonene ble satt under et voldsomt press. Allerede i august 1990, hadde den amerikanske administrasjonen spurt Kohl-regjeringen hvorvidt den kom til å sende styrker til gulfen. En kort stund vurderte medlemmer av regjeringen å svare ja på denne forespørselen, men man fant ut at dette ville vært en uklok avgjørelse å plutselig endre en etablert tysk utenrikspolitisk praksis uten å ha en bred støtte i befolkningen. Regjeringen understreket at den tyske grunnloven ikke tillot å utplassere tyske styrker i Gulfen. Men visse representanter fra CDU mente nå at det var på tide å endre grunnloven, slik at det i fremtiden kunne være mulig å sende tyske soldater på utenlandsoppdrag. Opinionsundersøkelser viste derimot at det var stor motstand mot dette blant befolkningen. Et overveldende flertall av tyskere både på elitenivå og ellers i samfunnet, hadde fortsatt den oppfatning at kun politiske virkemidler skulle brukes for å løse internasjonale kriser (Baumann & Hellmann 2001:70).

Til tross for at Tyskland ikke bidro militært, var det økonomisk bidraget vesentlig, de allierte styrkene mottok om lag 18 milliarder Deutsche Mark i finansiell støtte. Tyskland ønsket å ta ansvar, men ikke militært. En liten konflikt vedrørende dette, som hadde mye å si for debatten videre, inntraff da den tyrkiske regjeringen i desember 1990 ba deres NATO-allierte om assistanse ved et mulig angrep fra Irak. Som et resultat av dette bestemte NATO å sende luftstyrker (som var en del av en såkalt 'rapid reaction unit') til baser i sørøst-Tyrkia. Tatt i betraktning at en NATO-alliert påkalte hjelp og at ca. 200 Bundeswehr-soldater var en del av denne tett integrerte luftstyrken, var det vanskelig for den tyske regjeringen å avslå deltakelse. Det ble derfor bestemt at det skulle sendes soldater til Tyrkia, for å avskrekke irakisk aggresjon. Dette førte til en juridisk debatt omkring NATO-traktatens artikkel 5, der den tyske opposisjonen hevdet at artikkelen ikke kunne brukes i til å legitimere et eventuelt alliert luftangrep på Irak. Dette ble da heller aldri aktuelt.

Dette førte videre til en diskusjon om hva som egentlig var Tysklands rolle på den internasjonale sikkerhetspolitiske arena. Den tradisjonelle posisjonen viste seg å være vanskelig å opprettholde. Det ble forventet fra allierte at Tyskland måtte vise et større internasjonalt ansvar, men det viste seg ikke så enkelt å vite hva dette ansvaret skulle innebære, for dette var en ny situasjon for landet som hadde avskrevet seg en slik type militært ansvar etter annen verdenskrig. Som de påfølgende årene viste, ble man nødt til å foreta en rekke grep for å endre det sikkerhetspolitiske fokus i Tyskland. Fra *Sonderweg* til *Normalisierung*. Fra total militært fravær, til internasjonal deltakelse. Dette ble en lang og dyptpløyende prosess.

4.3.3 Etter Gulfkrigen – gradvis utvikling

I tiden etter 1991 begynte Kohl-regjeringen å revurdere den tyske sikkerhetspolitikken, og en gradvis endring fant sted. Samtidig som viktigheten av det territorielle forsvar minket, økte innsatsen i internasjonale operasjoner. Daværende forsvarsminister Volker Rühe formulerte en revidert "visjon" for tysk sikkerhetspolitikk i 1992. Dette gikk ut på å reformere det tyske Bundeswehr, og tilpasse seg det nye sikkerhetsmønsteret, der krise-håndtering ble en sentral oppgave (Csaki 2003:14).

Regjeringens grep for å gjennomføre dette var å stadig oftere ta beslutninger om å sende tyske tropper utenlands, ved å tøyne de juridiske begrensningene lenger og lenger. Selv om disse utsendelsene må sies å ha vært små operasjoner, var dette opplagt en klar strategi fra regjeringens side. Å starte i det små, og gradvis utvide operasjonene. I 1991/1992 deltok det tysk medisinsk personell i en FN-ledet fredsbevarende operasjon i Kambodsja, mens det gjennom WEU de neste fire årene ble brukt tyske marinefartøy for å overvåke embargoen mot Jugoslavia. I denne perioden ble det blant annet også i 1993/1994 brukt tyske soldater til logistiske oppdrag i. Med andre ord ikke de mest farlige og oppsiktsvekkende aksjoner, men likefullt bidrag i større grad enn tidligere. I dette tidsrommet var både det tyske utenrikspolitiske handlingsrommet og den politiske diskursen i endring, noe som

også gjaldt den tyske opinionen. Fremdeles var en stor del av den tyske befolkningen motstandere av tyske styrker utplassert i FN-opdrag, men i de vest-tyske delstatene var det nå flere som støttet dette enn som var motstandere. Øst-Tyskland var fremdeles mer skeptisk (Baumann & Hellman:2001:73).

Bosnia-Herzegovina og striden rundt AWACS

En svært sentral hendelse som skulle bidra til å bestemme fremtiden for det tyske forsvar skjedde så. Omtrent samtidig som den første ikke-medisinske tyske tropp ble sendt til Somalia, tok NATO for første gang på seg et oppdrag gitt fra FN.²⁸ 12. april 1993 gikk NATO med på å overvåke ikke-fly-sonen over Bosnia. I løpet av dette året utplasserte NATO dermed sitt overvåkningssystem "AWACS" (Airborne Warning and Control Systems) ved Middelhavet. I februar 1994 skjøt NATO-fly ned fire serbiske kampfly etter gjentatte flygninger over ikke-fly sonen, og i april samme år ble også serbiske bakkestyrker angrepet. I Tyskland ledet disse hendelsene til en opphetet debatt om hvorvidt og i hvilken grad tyske styrker skulle og burde delta (Baumann & Hellmann 2001:73). Mens Tyskland ikke var klar til å påta seg oppgaver i NATOs luftangrep, ble tysk personell benyttet til overvåkingsoppgaver, noe som utgjorde en tredjedel av AWACS-styrken. Regjeringen understreket at AWACS ikke ville involveres i de militære angrepene, like fullt ble avgjørelsen heftig diskutert, ikke bare mellom regjeringen og opposisjonen, men også mellom regjeringspartiene CDU og FDP, der fridemokratene var de mest kritiske. De fleste ledende fridemokratene støttet likevel oppdragene politisk, blant dem utenriksminister Klaus Kinkel, men mente tross dette at oppdragene ikke hadde dekning i grunnloven. FDP forsøkte derfor å presse CDU til å jobbe for en grunnlovsendring, noe som også hadde krevd støtte fra SPD for å få igjennom i Bundestag (2/3 flertall ved grunnlovsendringer). Det viste seg at det ikke var mulig å komme til en slik enighet mellom disse partiene, så da tok FDP et merkelig grep: De gav sin formelle støtte til AWACS-opdragene, men samtidig gikk de sammen med

²⁸ Dette var en oppfølging av Sikkerhetsrådets resolusjon 816.

SPD og Die Grünen om å reise sak mot denne avgjørelsen i Konstitusjonsdomstolen, så man skulle komme frem til en endelig avgjørelse i dette spørsmålet.

4.3.4 Avgjørelsen i konstitusjonsdomstolen 1994

Selv om tilhengerne av tysk militærdeltakelse i stadig større grad dominerte den politiske debatten, og selv om opinionen åpnet mer opp for det, var det fremdeles ikke klart hva som egentlig var tillatt ifølge grunnloven. Etter at tyske styrker hadde deltatt i ikke-militære oppdrag i Jugoslavia og Somalia i 1992-1993, mente opposisjonen at dette var brudd på grunnloven.

To forskjellige paragrafer i grunnloven stod mot hverandre, og det ble tolket dithen at tyske væpnede styrker kun kunne brukes ved selvforsvar. Paragraf 87 tillot i utgangspunktet kun bruk av tyske soldater i territoriell forsvarssammenheng. Derfor ville man nå ha en avklaring på hva tyske styrker egentlig hadde lov til ifølge tysk lov, og det ble ved en kjennelse i juli 1994 bestemt at Tyskland kunne delta i militære operasjoner innenfor rammene av et *multilateralt, kollektivt sikkerhetssystem*; for eksempel NATO, VEU eller FN (Dalgaard-Nielsen 2003:103). Dette betydde altså at 'out of area'-operasjoner ble gjort konstitusjonelle hvis de var en del av en multinasjonal koalisjon, der deltakelsen videre måtte være begrunnet i arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet. Det krevdes også oppnådd simpelt flertall i Bundestag. I de tyske forsvarspolitiske retningslinjene utgitt av det tyske forsvarsdepartementet i 2003, gjøres det rede for hva denne avgjørelsen betydde:²⁹

²⁹ Finnes i elektronisk utgave på hjemmesiden til Bundesministerium der Verteidigung: http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521_VPR_text.pdf

*"Nach Artikel 87a des Grundgesetzes stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Verteidigung heute umfasst allerdings mehr als die herkömmliche Verteidigung an den Landesgrenzen gegen einen konventionellen Angriff. Sie schliesst die Verhütung von Konflikten und Krisen, die gemeinsame bewältigung von Krisen und die Krisennachsorge ein. Dementsprechend lässt sich Verteidigung geografisch nicht mehr eingrenzen, sondern trägt zur Wahrung unserer Sicherheit bei, wo immer diese gefährdet ist."*³⁰

Selv om slike politiske tekster ofte ikke har et altfor tydelig innhold og budskap, gjøres det altså her klart at man nå stiller soldater til disposisjon også i operasjoner utenfor NATO-området. Ordet *forsvar* har fått en annen betydning, da dette i dag også dreier seg om noe annet enn forsvar av egne landegrenser. Forsvar dreier seg også om konfliktforebygging og håndtering av internasjonale kriser, og kan ikke lenger begrenses av geografi. Et forsvar av Tyskland må foregå der farene ligger. Videre blir det understreket at disse deltakelsene må foregå innenfor rammene av kollektive sikkerhetssystem:

*"Die Vereinbarkeit internationaler Einsätze der Bundeswehr, die im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit durchgeführt werden, mit der Verfassung wurde durch das Bundesverfassungsgericht und den Deutschen Bundestag bestätigt."*³¹

Dette gjorde naturligvis sitt til at det ble enklere å sende tyske styrker i militære oppdrag, og dette var jo videre et ledd i prosessen om å utvide det tyske forsvars internasjonale oppgaveområder. De eventuelle juridiske begrensningene var nå borte, mens de mer normative delene av prosessen fremdeles ikke var avklart.

Det sentrale her var uansett at dette måtte foregå innenfor rammen av *kollektive sikkerhetssystemer*. Det faktum at man åpnet opp for militærdeltakelse utenfor

³⁰ Min oversettelse: "Etter grunnlovens paragraf 87a stiller den føderale regjeringen militærstyrker beregnet på forsvarsoppgaver til disposisjon. Forsvar omfatter i dag mer enn kun forsvar av landegrensene mot et konvensjonelt angrep. Det innbefatter også forhindring av konflikter og kriser og etterarbeid ved kriser. Derfor kan ikke lenger forsvar begrenses geografisk, beskyttelse av vår sikkerhet må foregå der hvor farene truer. "

³¹ Min oversettelse: "Godkjenningen av de internasjonale innsatsene, som blir gjennomført innenfor rammene av kollektiv sikkerhet, ble i henhold til forfatningen vedtatt av konstitusjonsdomstolen og den tyske Bundestag."

NATOs egne områder, betydde ikke at man i Tyskland ønsket en slags nasjonalisering av det tyske forsvaret. Man tok sine forhåndsregler og understreket at det måtte foregå innenfor et internasjonalt sikkerhetssystem. "Aldri mer alenegang," var fremdeles hovedbudskapet. Ved denne avgjørelsen valgte dermed domstolen å støtte en fortsatt aktiv tysk integrering i internasjonale strukturer, men nå også på nye områder. Man ønsket ikke å fremstå som en motvillig alliert i den internasjonale politikken. Ved at forslag som innebar utsendelse av væpnede tropper måtte oppnå flertall i Bundestag, ble en viktig restriksjon ivaretatt, i og med at en politisk drøftelse var forutsatt før en militær aksjon kunne iverksettes (Takle 2002:8).

4.3.5 Konfliktene på Balkan

Urolighetene på Balkan viste seg å bli viktige for den videre utviklingen. I lys av grusomhetene i Srebrenica, ble det blant den tyske eliten i stor grad akseptert at den arven Tyskland skulle sitte igjen med etter verdenskrigene, ikke bare var å si nei til krig, men også nei til nok et Auschwitz. Da måtte man være villig til å delta i krigssituasjoner igjen. Man brukte sin egen historie i retorikken rundt den nye militære rollen man nå ville spille. Tyskland måtte bidra for å vise godhet.

I desember 1995 ble det under amerikansk lederskap forhandlet frem en fredsavtale, the Dayton Peace Accord. Tyskland hadde i den forbindelse allerede i oktober indikert at de ville bidra med flere tusen soldater fra Bundeswehr til den NATO-styrte styrken som skulle overvåke Dayton-avtalen. Da avtalen ble signert, autoriserte Bundestag den tyske deltakelsen i IFOR med et klart flertall (Baumann & Hellmann 2001:75). De tyske troppene skulle i hovedsak delta innen områdene logistikk og transport, og da kun som assisterende styrker til blant annet Frankrike, og hadde i mange henseender en rolle underordnet de andre store NATO-landene. I tillegg var de tyske styrkene stasjonert i Kroatia, og ikke i Bosnia-Herzegovina. Allikevel var dette nok et viktig skritt i den militære utviklingen.

Neste skritt ble tatt da SFOR tok over IFORs funksjon i 1996.³² Frykten for at den tyske opinionen ville bli konfrontert med døde tyske soldater og at den tyske tilstedeværelsen ville føre til mer problemer på Balkan var relativt grunnløs. Det viste seg dermed at det var relativt liten motstand mot å ytterligere utvide de tyske troppenes innsatsområde og oppgaver. Tysklands SFOR-kontingent inkluderte nå også soldater som var klare for stridshandlinger, ikke bare logistiske bidrag som tidligere. Bundeswehr-styrker ble nå derfor utplassert også i Bosnia. Det var klart at Tyskland hadde hatt en rivende utvikling militært sett de siste årene. Fra å ikke ville delta i Gulfkrigen, var tyske styrker nå utplassert i krigsområder.

Regjeringen hadde klart å endre den tradisjonelle rollen Tyskland hadde hatt, og hadde videre også klart å forme store deler av den tyske politiske eliten. Det var nå liten motstand mot å sende tyske tropper til Balkan i Bundestag, også i SPD, selv om partiene lengst til venstre fremdeles hadde innvendinger (Baumann & Hellmann 2001:75). Men også her så man endrede holdninger: Joschka Fischer fra partiet Die Grünen argumenterte for at massakren i Srebrenica førte til at man måtte revurdere prinsippet om å aldri involvere seg militært.³³ I tilfelle folkemord var det både et politisk og moralsk ansvar å støtte militærintervensjon gjennom multilaterale styrker, og at det i disse styrkene burde inkluderes en tysk kontingent (Markovits og Reich 1997:242).

Utover 90-tallet ble det dermed over store deler av det politiske miljøet dannet en ny oppfatning av hva som var det tyske forsvars oppgaver. Hovedårsaken til dette kan man tilskrive det man hadde sett på Balkan:

"In practise, the Yugoslav war and the active involvement of NATO troops in the post-Dayton peacekeeping operation proved to be a catalyst in legitimizing out-of-area deployments of the Bundeswehr" (Hyde-Price og Jeffery 2001:705).

³² Forkortelser for henholdsvis Peace Stabilisation Forces og Peace Implementation Forces.

³³ Dette partiet var hovedsaklig et miljøparti, som plasserte seg på venstresiden i det politiske landskap.

4.3.6 Tysk deltakelse i Kosovo 1999

Tysklands deltakelse i NATO-operasjonen i Kosovo var et endelig vendepunkt for landets militære profil. For første gang i etterkrigstiden ble nå tyske soldater utplassert for å være med i krigshandlinger. Dette i en operasjon som egentlig var folkerettsstridig. Vetomakten Russland støttet ikke FNs Sikkerhetsråds resolusjon som gikk inn for bombing av Kosovo. NATO-landene gikk likevel til aksjon, noe som stort sett ble godtatt i hele vesten.³⁴ Selv om store deler av opinionen var positiv til tysk deltakelse når aksjonen begynte, var det naturlig nok en stor debatt forut for dette. Man kan si at Tysklands deltakelse i Kosovo var motivert ut ifra tre hensyn:

1. Menneskerettighetsargumentet

I tråd med det man hadde sett på Balkan tidligere på 90-tallet, var det menneskerettighetsargumenter man begrunnet innsatsen med, noe som understreket Tysklands egendefinerte ønske om i størst mulig grad å opptre som en sivilmakt:

"This factor reflects the continuing impact of Germany's self-perception as a Zivilmacht, motivated by moral and political concerns to act multilaterally in defence of victims of persecution and aggression" (Hyde-Price 2001:705).

Man så her en "normativ" impuls, ved at man reagerte på etnisk rensning og brudd på menneskerettigheter. Det bunnet i et ønske om å gjøre det "gode". Etter at krigen tok til 24. mars 1999, ble det fra den tyske regjeringen hele tiden referert til den serbiske terroren mot den albanske befolkningen, noe som ofte ble omtalt som folkemord. Derfor måtte man gå inn militært, for å forhindre vedvarende og dypt alvorlige brudd på menneskerettighetene, og for å forhindre at det utviklet seg til en voldsom humanitær katastrofe. Dette ble blant annet sagt av Schröder i regjeringserklæringen

³⁴ Debatten ble en helt annen da USA og deres koalisjon av "villige" gikk til angrep på Irak uten Sikkerhetsrådets godkjenning i 2003.

av 24. mars 1999. Her ble menneskerettighetene og serbernes brudd på sådanne understreket.³⁵

2. Allianselojalitet

Det var viktig for Tyskland å vise seg som en støttespiller for de andre medlemmene i NATO-alliansen. For å være relevant på den internasjonale arena måtte man bidra. Man kunne ikke regne med mer godvilje fra partnere om man ikke selv deltok, derfor var det viktig å vise at man ville være med på laget. Et interessant spørsmål her er hvorvidt regjeringen følte seg presset til å delta, eller om det var mer av egen vilje. Det er blitt hevdet begge deler. Gunter Hofmann skrev i Die Zeit (1999) om hvordan Tyskland ble presset til å føye seg etter amerikanernes ønsker, at man i realiteten ikke hadde noe valg, og at man var maktesløse i det store spillet; *"Deutschland war am Ende machtlos."*³⁶ Andre kilder sier derimot at det ikke behøvdes noe press for å få Tyskland med på laget.

I et møte Schröder hadde med den amerikanske presidenten Bill Clinton før det tyske valget høsten 1998, fortalte Schröder at han ville støtte et NATO-angrep på Kosovo, men at det var ønskelig med et FN-mandat (Baumann & Hellmann 2001:76). Utenriksminister Madeleine Albright motsatte seg dette ønsket umiddelbart, fordi hun mente at Sikkerhetsrådet ikke kom til å komme til enighet uansett.³⁷ Likevel, både Schröder og utenriksminister Fischer myknet opp på dette området, og uttalte senere at dette med FN-mandat ikke var så viktig. Baumann og Hellmann (2001:76) mener at Schröder egentlig ikke hadde noe valg:

³⁵ Dette førte likevel til kritikk fra enkelte miljøer. Ifølge interne dokumenter fra utenriksdepartementet (som hadde analysert situasjonen i Kosovo rett i forkant av krigsutbruddet), var dette ikke det ensidige bildet den tyske etterretningsorganisasjonen hadde kommet fram til. Her ble det også påvist at våpenhvilen ikke bare ble brutt av serbiske tropper, men også av den kosovo-albanske UCK-geriljaen. I tillegg viste også analyser at det foregikk krigsforbrytelser på begge sider, noe som ikke kom fram i erklæringen gitt av Schröder (Baumann & Hellmann 2001:77).

³⁶ Min oversettelse: "Tyskland var til slutt maktesløs."

³⁷ Dette er jo i tråd med holdningene disse to landene har til folkerett; USA følger den gjerne hvis den passer deres ønsker, mens Tyskland i større grad baserer utenrikspolitikken sin på å føye seg etter folkerettslige avgjørelser.

"To be sure, given the presumed need for the Red-Green coalition to prove its alliance loyalty; Schröder and Fischer had little choice."

Hvis Tyskland skulle vise sin lojalitet måtte de delta, selv om det brøt med den tradisjonelle holdningen til FN og folkerett. Internasjonale maktforhold vant over internasjonal rett. Tross dette var de fleste europeiske land enige i at en inngripen i Kosovo var nødvendig, og legitimerte dermed aksjonen selv om man i FN ikke klarte å komme til enighet, og det virket ikke som det noen gang var aktuelt med en annen løsning på problemet.

3. Å forhindre en massiv flyktningstrøm til Tyskland og EU

Europa hadde opplevd en massiv flyktningstrøm fra Bosnia, og nå så man også for seg utsiktene til en voldsom flyktningestrøm fra Serbia hvis Milosevics etniske rensninger skulle fortsette. Ved å gripe inn før det var for sent, håpet man å forhindre dette i størst mulig grad.

Den tyske innsatsen i Kosovo var på mange måter et foreløpig kulmineringspunkt for hele prosessen den tyske eliten hadde satt i gang etter gjenforeningen. Resultatet var nokså oppsiktsvekkende når man legger til grunn hvordan forholdene var bare noen år tidligere. Oppsiktsvekkende var det også at krigsinnsatsen i Kosovo kom under en ny regjering, en regjering bestående av de i utgangspunktet mest "antimilitaristiske" partiene i Tyskland; SPD og Die Grünen, begge på den politiske venstresiden.

4.3.7 11. september 2001

Kort tid etter terroristangrepene i USA september 2001, holdt Gerhard Schröder en viktig tale i den tyske nasjonalforsamlingen.³⁸ Her tok han opp de nye utfordringene verden stod overfor. Schröders tale i Bundestag 11. oktober 2001 ble sett på som viktig fordi den sa noe om hva slags rolle regjeringen ønsket for Tyskland, særlig i

³⁸ Finnes på www.bundesregierung.de

forhold til utenrikspolitiske initiativ og aktiviteter. Kansleren tok her opp at Tysklands nye rolle og internasjonale ansvar krevde bruk av tyske styrker utenlands. Deltakelsen i Afghanistan ble både forklart som nødvendig på grunn av solidariteten med USA i forhold til NATO-traktatens artikkel fem, men også fordi dette nye militære ansvaret var viktig å vise, hvis Tyskland i fremtiden ønsket å ta en viktigere rolle internasjonalt. Her fulgte han opp det som ble sagt i forbindelse med deltakelsen i Kosovo, at Tysklands rolle var blitt annerledes etter gjenforeningen og den kalde krigens slutt. Nå hvilte det et ansvar på Tyskland, som en viktig europeisk og transatlantisk partner.

Videre tok han opp at den rollen Tyskland spiller har endret seg raskt på kort tid. Bare for noen år tilbake hadde ingen regnet med tysk bistand ved militæroperasjoner på andre områder enn infrastruktur og finans, en tid han nå mente var forbi. Som en støtte til USA, og som et forsøk på bekjempelse av terrorisme, deltok derfor Tyskland i angrepet på Afghanistan høsten 2001. Selv om NATO-operasjonen stort sett hadde bred støtte i de andre medlemslandene, var likevel den tyske opinionen kritisk. Rundt 50 % av befolkningen mente at støtten til USA ikke skulle være av militær art.

4.3.8 Militæroperasjoner - I dag og i fremtiden

De nye internasjonale strukturene brukes til å begrunne den rollen man har tatt på seg. Tysklands internasjonale rolle er helt annerledes i dag enn for ti år siden. Det argumenteres for at sikkerheten for den tyske befolkning blir forsvart andre steder enn i Tysklands umiddelbare nærhet, og det understrekes at det endrede trusselbildet i verden gjør det nødvendig å involvere seg annerledes enn tidligere.

Tross utviklingen synes det likevel ikke å være en klar konsensus vedrørende tysk militærdeltakelse, selv etter Kosovo. NATOs operasjon i Makedonia i august 2001 ble ikke tolket som et forsvar av menneskerettigheter, og spørsmålet om å sende militære avdelinger dit skapte debatt i Tyskland (Takle 2002:12). Dette viser at spørsmålet om tysk militærdeltakelse i internasjonale operasjoner langt fra er løst, noe Takle understreker: *"Indeed, the debate about Macedonia reveals how divided*

German self-perception remains." Selv om flertallet i parlamentet støttet deltakelse, fikk ikke regjeringen den nødvendige støtte i egne rekker, men måtte søke støtte hos opposisjonen.

Hva regnes som legitim deltakelse?

De endrede internasjonale strukturene har gjort det nødvendig med en sikkerhetspolitisk endring, og det som i dag regnes som legitime militærinnsatser dreier seg om:

- Forsvar av menneskerettigheter og sikring av fred.
- Folkerettslige aksjoner.
- Innsatser gjennom EU, NATO eller FN.

Menneskerettighetsargumentet var likevel ikke begrunnelsen for militærdeltakelsen i operasjonene i Afghanistan og Makedonia (Takle 2002:13). Operasjonen i Afghanistan ble begrunnet som et angrep på en alliert i NATO som dermed satte artikkel 5 i NATO-pakten i aksjon.³⁹ Det militære engasjement i Makedonia og Afghanistan førte til mange debatter, noe som viser hvor viktig spørsmålet om tysk deltakelse fremdeles er.

Spørsmålet om tysk militærbruk må ses i sammenheng med forandringene i det internasjonale system, forandringer som utfordrer de tradisjonelle oppfatningene av stater som de eneste aktørene innen sikkerhetspolitikken. Selv om staten fremdeles er monopolist på bruken av vold, utfordrer den nye og diffuse, og ofte varierende oppfattelsen av hva som egentlig er en sikkerhetstrussel, den tradisjonelle oppfatningen av sikkerhet som et nasjonalt anliggende (Takle 2002: 6). Den nye

³⁹ Marianne Takle (2002) mener her at Schröder har utvidet området for hva slags operasjoner forsvaret kan delta i. Lojalitet til USA hadde ikke noe med den tidligere understrekingen av menneskerettighetsargumentet. Spørsmålet nå er jo om lojalitetsbåndene til USA er blitt svekket i tiden etter dette.

forståelsen av sikkerhet er basert på oppfatninger av trussel, hvor hovedoppgaven til regjeringen er å forsvare menneskerettigheter, sikre fred, og unngå en mulig eskalering og spredning av konflikt og krig. I det internasjonale system er det nå en større aksept for internasjonale militæroperasjoner, som ofte bryter med statssuverenitetsprinsippet om å ikke blande seg inn i andre staters nasjonale anliggender.

5. EU-nivå legitimerende? Hvorfor EU- nivå?

5.1 Innledning

Jeg har i de foregående kapitlene prøvd å beskrive hvordan den tyske militærprofilen er blitt endret siden gjenforeningen. Jeg har forsøkt å vise hva slags profil den tyske utenrikspolitikken har ved å se på de historiske forklaringene som har gitt seg utslag i ulike kulturelle tolkninger av utenriksprofilen. Videre har jeg gjennom opinionsmålinger forsøkt å identifisere hva slags innstilling det tyske folk har til spørsmålene rundt bruken av militære midler. Gjennom kapitlet om de tyske operasjonene etter 1990 har jeg understreket hvor sentralt det er at militærdeltakelse må foregå på mest mulig legitim basis. Basert på folkerettslige prinsipper og i kampen for menneskerettigheter er det derfor blitt mer akseptert å involvere seg også militært. For å koble det til oppgavens problemstilling er et hovedpoeng også at dette foregår på et internasjonalt nivå, noe som også understrekes fra forsvarsdepartementet. Kun sammen med allierte og innenfor EU, NATO eller FN kan Tyskland ivareta sine interesser og delta i væpnede innsatser.

Ut fra foregående kapittel om den militære utvikling, har man sett at utviklingen har vært stor. NATO var viktig, og da særlig med tanke på krigen i Kosovo. Det kan virke som hvorvidt det er gjennom NATO eller EU ikke er av betydning. Men med tanke på hvor sentral EU og den europeiske integrasjonen har vært for Tyskland, ønsker jeg i dette kapitlet å finne ut hvorvidt nettopp EU derfor likevel har vært et organ den tyske eliten har benyttet som legitimerende overfor det tyske folk med tanke på videre militær- og sikkerhetspolitisk utvikling. Hva gjør det rasjonelt for den tyske eliten å bruke EU? Det er noen momenter jeg vil vektlegge:

- Er EU en annerledes aktør med en annen ideologi enn NATO og USA? Er EU en "myk" makt som lettere kan oppnå legitimitet? Har EU og Tyskland et felles verdigrunnlag?
- Hvordan politikere har argumentert for at en dypere integrasjon i EU og dermed også deltakelse i det militære samarbeidet er nødvendig for Tyskland. Hvordan de har brukt integrasjonstanken som argument.
- Spørsmålet rundt identitet. Er det skapt en europeisk identitet hos det tyske folk? En identitet som gjør at folk er positive til EU-operasjoner?

Altså, prøve å undersøke om EU kan virke legitimerende fordi a) den er en "snill" makt, b) integrasjonstanken går foran alt, og c) tyskere er positive til EUs sikkerhetspolitiske rolle. Disse punktene henger selvsagt sammen, og er delvis overlappende. Elitens retorikk blir viktig her. Viktige variabler blir befolkningens holdning til EU, som er beskrevet gjennom Eurobarometeret.

I tillegg til den eventuelle legitimerende effekten å bruke EU-nivået har, er det også noen andre årsaker som gjør det meget hensiktsmessig for den tyske eliten å bruke et internasjonalt nivå. Jeg skal kort se på dem nå.

5.2 Overføring av suverenitet som rasjonell handling

Det er forskjeller fra land til land når det kommer til i hvilken grad de ser det hensiktsmessig å overføre myndighet til et europeisk nivå. Noen land ser seg bedre tjent med internasjonalt samarbeid enn andre. Det er nemlig forskjeller i hvordan lands styresett er tilpasset eller konstruert i forhold til det å flytte politiske saker opp på internasjonale nivå.

5.2.1 Grad av autonomi hos regjeringen. Parlament versus regjering

Som jeg beskrev i teorikapittelet, vil regjeringer som har mulighet til å føre en uavhengig og effektiv utenrikspolitikk uten vesentlige innblandinger fra nasjonalforsamlingen, kanskje i mindre grad ønske å overføre myndighet til et overnasjonalt nivå. I motsatt fall, i land der nasjonalforsamlingen har stor makt i forhold til regjeringen, vil dette muligens fortone seg annerledes, og regjeringen kan føle seg best tjent med internasjonalisere utenrikspolitikk. Dette er også et viktig aspekt hva angår tonivå-modellens relevans med tanke på tysk EU-politikk. I de land der regjering har mye makt og autonomi i utenrikspolitiske saker er det enklere å unnlate internasjonalt samarbeide. Da får man allikevel gjennomslag for sin type politikk. Motsatt; der regjering i stor grad blir styrt av en nasjonalforsamling kan det være rasjonelt å binde seg mer internasjonalt, hvis man på de internasjonale arenaene må føre en politikk som står nærmere regjeringens linje enn opposisjonens (Koenig-Archibugi 2004:162).

Så hvordan ser dette ut i Tyskland? I hvilken grad er den tyske regjering fri til å handle autonomt i utenrikspolitiske spørsmål? Det tyske parlament er et sterkt parlament, der man generelt kan si at det har stor grad av makt i forhold til regjeringen, selv om det på områder som dreier seg om utenrikspolitikk er noe begrenset. Bundestag må ratifisere internasjonale avtaler regjeringen har forhandlet frem, og Bundestag må også godkjenne budsjetter.⁴⁰ Dette innebærer også forsvarsbudsjettet, parlamentet har dermed en god mulighet til å kontrollere militære utgifter og store deler av militærpolitikken i sin helhet. I motsetning til Storbritannia og Frankrike, der parlamentene kun kan godkjenne eller avvise forsvarsbudsjettene i sin helhet, foregår det en mye mer detaljert parlamentarisk kontroll av disse i Tyskland. Som tidligere skrevet må regjeringen også ha godkjennelse fra parlamentet

⁴⁰ Se den tyske Grunnloven. Finnes elektronisk på: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

hvis regjeringen ønsker å delta med tyske styrker i internasjonale operasjoner. I tillegg har også komiteene en del å si i den utenrikspolitiske prosessen.

En annen kontrollerende mekanisme parlamentet har overfor regjeringen, dreier seg om muligheten til å benytte seg av konstitusjonsdomstolen. Dette kom jo blant annet til syne i 1993, da man tok opp saken med AWACS-operasjonen over Bosnia. I 1994 kom konstitusjonsdomstolen til den viktige avgjørelsen om når Tyskland kan delta i internasjonale oppdrag. Denne sentrale avgjørelsen er tidligere omtalt, men her understrekes det videre hvilken kontrollmulighet man gjennom denne domstolen har på regjeringen. Dette er altså også et moment som kan være med på å bestemme hvor ønskelig det er for en tysk elite å satse på dypere EU-deltakelse i sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Så vi ser altså her at det kan være rasjonalt for regjeringen i Tyskland å bruke EU-nivået for lettere å få igjennom endringer. Bundestag har flere kontrollerende mekanismer som begrenser regjeringens handlefrihet.

5.2.2 Regional styring

En annen faktor som også kan forklare hvorvidt og hvorfor en elite får gjennomslag for overføring av myndighet til EU, er hva slags institusjonell oppbygging staten har. Hvis en stat har en noenlunde lik institusjonell struktur som EU, slik som en føderalstat har, er det lettere å få godtatt en overføring av makt til det overnasjonale organet. Dette fordi man er "vant" til denne organiseringen. I hvor stor grad det er godtatt i opinionen at det finnes flere styringsnivåer har sammenheng med hva de er vant til fra den nasjonale arena. Jo mer "like" de institusjonelle strukturene er hos en stat og hos EU, jo lettere er det å godta en overnasjonal styring. En enhetlig sentralstyrt stat derimot vil gjerne ha en annen tilnærming til EU enn en føderalstat med stor grad av regionalt selvstyre. Koenig-Archibugi (2004:163) skriver:

"In the context of the European Union, it has been noted that adaption to supranational integration is easier for some countries than for others. In particular, the institutional structures of the European

Union strongly resemble those of the Federal Republic of Germany, ensuring a high degree of 'congruence' between the two constitutional orders."

Derfor kan man argumentere for at dette gjør europeisk politisk integrasjon lettere for den tyske politiske og administrative elite enn for andre land, som for eksempel Storbritannia, der statens struktur er vesentlig forskjellig fra den EU har. Det har også blitt vist at under Maastricht-forhandlingene ønsket regjeringene fra land der man har regional parlamentaristisk representasjon et sterkere EU-parlament, mens de land der man ikke har dette var det motstand mot et sterkere EU-parlament (Koenig-Archibugi 2004:163).

5.3 EU som en annerledes aktør?

Hvis EU skal virke legitimerende overfor en befolkning, må det også være noe med EU som skiller seg fra alternativene. Hvis EU ble likestilt med NATO, med de samme verdier og med de samme virkemidler til rådighet, ville man ikke kunne hevde at EU er noe mer legitimerende enn den andre. Allikevel er det noe spesielt med EU siden hele institusjonen er så innarbeidet i den tyske bevissthet. EUs militære profil er bare en ytterligere fordypning av hele integrasjonsprosessen.

Hvis oppgavens problemstilling skal besvares må man også se på hva som gjør at man har benyttet seg av nettopp EU i argumentasjonen. Hva gjør EU bedre enn NATO? Hvilke verdier har EU som passer til Tyskland?

Etter den kalde krigens slutt har NATOs rolle blitt diskutert. Det har ikke vært klare meninger om hva oppgavene skal være. Ifølge Csaki (2003:19), gjorde NATOs intervensjon i Kosovo europeerne oppmerksomme på at det var USA som i stor grad styrte NATO. Videre, Gerhard Schröders nei til deltakelsen i krigen mot Irak i 2003 var egentlig kun en kulminasjon av den trenden som begynte i 1989, da NATO mistet sin hovedoppgave i verdenssamfunnet. Siden den gang har amerikanerne og

europene forsøkt å redefinere alliansens oppgaver, samtidig som man har prøvd å bevare de transatlantiske forholdene slik de var i tiden før murens fall.⁴¹ Mange europeere har i forskjellig grad uttalt at NATO, og den amerikanske måten å drive krigføring (og å agitere for krig), ikke synes å være hensiktsmessig for Europa. Mange mener at denne typen utenrikspolitikk ikke passer ideologisk med en europeisk sikkerhets- og forvarspolitikk. Europeerne foretrekker en vektlegging av konfliktprevensjon og sivil krisehåndtering. EU integrerer de sivile og militære dimensjonene, mens NATO under ledelse av USA ikke ønsker noen sivil innblanding i den militære kommandoen. Det er nettopp denne vektleggingen av de sivil-militære aspektene som med tiden vil være EUs styrke vis-à-vis USA.

Et annet område av interesse er graden av multilateralisme innen NATO. For Tyskland er multilateralisme en kjerneverdi, men man er ikke sikre på hvordan NATO vil forholde seg til dette. USAs brudd med prinsippene om multilateralisme gjennom aksjoner med "coalitions of the willing" og idèen om at det er oppdraget som definerer koalisjonen vil kanskje utfordre grunntanken om konsensus i alliansen. Dermed vil ikke NATO i full grad kunne betraktes som multilateral. Dessuten har man ingen mulighet til å sanksjonere de som eventuelt bryter med normen (Ojanen 2006:73). Ojanen (2006:67) mener videre at noe av grunnlaget for EUs potensielle legitimerende rolle, som NATO ikke har klart å vise at den innehar, er at Europas innbyggere blir holdt bedre informert. Noe som senere kanskje vil skape en økt gjennomsiktighet på området.

5.3.1 EU som normativ makt

EU kan karakteriseres på forskjellige måter. Ojanen (2006:66) henviser til flere forskere som beskriver EU som en aktør som søker etter å finne årsakene bak en

⁴¹ Angela Merkel gjør det hun kan for å bedre forholdet til USA, da hun med mange mener det ble forverret under Schröders ledelse.

konflikt heller enn å bruke makt. Samme sted gir Ojanen andre karakteristikk av EU som:

"a co-operative security provider, that bases its action on normativism, appropriateness (emphasis on prevention), inclusiveness (of all aspects of power), multi-level orientation, integration of non-state actors, multilateralism and co-operation with other organizations. "

Fokus på menneskerettigheter, demokratiutvikling og konfliktpreventive tiltak nevnes også. Ojanen viser her til EUs sikkerhetsstrategi av 2003, der unionen i stor grad følger disse karakteristikkene. Denne sikkerhetsstrategien viser at EUs sikkerhet og strategiske interesser er definert annerledes enn de amerikanske (Csaki 2003:19).

Som en videreføring av dette, Ian Manners (2002) skriver i artikkelen "*Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*" om EU som en normativ makt. Manners konsept går ut på at han synes den tradisjonelle debatten om hvorvidt EU er en sivilmakt eller militærmakt er blitt litt for snever. Ved å føye til en ny begrepsbruk, ønsker han å vise de normative effektene EU kan ha, uten at han på den måte verken utelukker at EU kan ha en militær rolle og/eller en status som sivil makt. Han hevder at det finnes fem kjerneverdier som EU prøver å spre:

- Fred
- Frihet
- Demokrati
- Rule of law
- Menneskerettigheter

Disse verdiene mener han er blitt utviklet over lang tid, helt siden det europeiske prosjekt startet etter krigen. Dermed vil man kunne få en bedre forståelse av EUs rolle i internasjonale spørsmål hvis man ser på utviklingen som har foregått i Europa,

fra et kontinent i krig, til et kontinent i fred. Richard Rosecrance har sagt (Zielonka 1998:22):

"Europe's attainment is normative rather than empirical... It is perhaps a paradox to note that the continent which once ruled the world through the physical impositions of imperialism is now coming to set world standards in normative terms."

Hvis man flytter fokuset bort fra spørsmålet om EU enten er en sivil eller militær makt, blir det mulig å se på den "idealistiske" innflytelsen EU med sin internasjonale identitet som en representant for den normative makt kan vise seg å ha.

Det er gjennom bruk av andre type pressmidler enn de militære Manners argumenterer for EUs effekt som normspreader, og dermed kan man tro at dette ikke passer inn i denne oppgaven med fokus på de militære aspektene ved EU. Allikevel kan det være fruktbart å se på konseptet bak EU som en "verdimakt" i tillegg til den opplagte rollen som økonomisk makt. Dette fordi det kan passe med den profil Tyskland ønsker å ha. Derfor kan det argumenteres for at EU gjennom sine "myke" profil, som en normreferent, et organ med mange sivile instrumenter å benytte seg av, lettere blir godtatt som en sikkerhetspolitisk aktør. EU-innsatser vil ofte være som ledd i å spre normer om menneskerettigheter, de vil være i tråd med folkeretten, og de er multilaterale. Dette vil altså samsvare med det man kan anse som legitimt for det tyske forsvar å delta i. I dette henseende appellerer en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik bedre til Tyskland, et land som fremdeles ikke klarer å uttrykke sine strategiske interesser i den offentlige debatt.

Tysk utenrikspolitikk drevet av normer?

Ifølge konstruktivistiske arbeider, er Tysklands utenrikspolitikk fremdeles drevet av normer (Harnisch og Maull 2001, og Rittberger 2001). De fem kjerneverdier Manners hevder EU ønsker å spre er naturligvis alle også kjerneverdier i den tyske kontekst.⁴² Dette er normer og verdier man ønsker å spre. Dette er viktig å få frem i

⁴² Jfr. legitimeringsargumentene som ble benyttet ved bl.a Kosovo, hovedsaklig menneskerettighetsargumentet.

en internasjonal kontekst, som et kjennetegn på et lands internasjonale engasjement og forpliktelser. Ifølge Hyde-Price og Jeffery (2001:693) er normer i utenrikspolitikken verken permanente eller uforanderlige. Over tid vil politikken endres i forhold til nye hendelser, og normene vil utvikles og utvides. Dermed kan nye identiteter og normative rammer fremstå, som igjen kan resultere i forskjellige oppfatninger av hva som er i den nasjonale interesse, og dermed kan en ny type utenrikspolitikk vokse frem.

Elitens forsøk på endret fokus

Den politiske debatten i Tyskland er blitt ført med blant annet den hensikt å endre den tyske sikkerhetspolitikken til også å omfatte deltakelse i militære operasjoner. I det tyske tilfellet behøver man å foreta endringer på grunnleggende anti-militære grunnoppfatninger. Sannsynligheten for at endringer vil forekomme avhenger av evnen nøkkelpersoner har til å overtale og argumentere for alternative oppfatninger av hva som er passende utenrikspolitikk og hva som ikke er det.

Hyde-Price og Jeffery (2001:697) mener at forskjellige aktører har søkt å overtale til en *normendring* og dermed også å generere nye forståelser av "*the logic of appropriateness*".⁴³ Tyskland har altså ikke endret profil som resultat av de strukturelle føringene som forsvant med den kalde krigen. I stedet har nøkkelpersoner blant eliten i den politiske prosessen endret tilnærming til europapolitikken i lys av deres *normative* og *idealistiske* forståelse av Tysklands utenrikspolitiske rolle. Noe som betyr en gradvis endring, men med en multilateral identitet. Økt militært engasjement er riktig hvis man forfølger de normer og verdier man ser på som sentrale. Csaki (2003:10) skriver:

⁴³ Altså, hva som er passende type utenrikspolitikk i henhold til den identiteten man antar å ha. Se bl.a Marianne Takles artikkel (2002).

"Civilian power as a typology fails to explain German foreign and security behaviour. Normative power focuses on the norms themselves and examines possibilities of spreading these norms. In this sense the concept can deal with changing norms and changing method of diffusing norms."

Ian Manners' artikkel omhandler ikke EU som normspreader gjennom bruk av militære midler. Hans fokus er på de "myke" verktøyene EU har tilgjengelig.⁴⁴ Csaki (2003:23) mener selv at sikkerhetspolitikken Tyskland har ført de siste årene passer bedre til konseptet normativ makt. Tysk elite handler i henhold til visse normer, normer som er blitt modifisert de senere år for også å inkludere og akseptere bruken av militærmakt, også for å spre normer. Begrepet kan fungere som en løs beskrivelse av den tyske utenrikspolitikken, der militær inngripen blir forklart og forsvart gjennom en slags idealistisk og verdibasert tilnærming. Poenget blir likevel ikke å finne ut om man kan kalle Tyskland og EU normative makter eller ikke, men å se på likhetene i verdier og normer disse aktørene har, og se på den felles forståelse de har av hvordan man skal føre en utenrikspolitikk som innbefatter militærbruk, men samtidig er basert på et felles idègrunnlag. EU er en makt med tilsvarende verdier som Tysklands, og dermed er også EUs militæraksjoner noe folket kan lettere godta.

Det virker som Tyskland i dag har et større fokus på EU enn NATO når det kommer til sikkerhetspolitisk samarbeid. *"Germany's interest in NATO has diminished, Europe is concentrating on itself"* sa Christian Hacke til Time Magazine (Graff 2004).⁴⁵

Dette vises tydelig i taler fra regjeringen. Schröders tale på sikkerhetskonferansen i München 2005 sier klart ifra om at det er EU man ønsker å satse på i fremtiden.

⁴⁶Man ser for seg et større ansvar for EU internasjonalt. Dette fordi Tyskland her har større muligheter for innflytelse, og fordi det er i Tysklands eget ønske å påta seg et større internasjonalt ansvar gjennom EU:

⁴⁴ Selv bruker han EUs arbeid med å få land til å avskaffe dødsstraff som et eksempel.

⁴⁵ Christian Hacke er ekspert på tysk utenrikspolitikk ved Universitetet i Bonn.

"Ladies and gentlemen, German foreign and security policy is determined by our geographic and political location at the heart of Europe. We are formulating it in Europe, for Europe and from Europe. It is in Germany's, as well as the international community's interests, that the European Union assumes greater international responsibility. The step towards creating its own set of political and military instruments with the European Security and Defence Policy is therefore necessary."

Han understreker også det som har vært et sentralt anliggende for meg i oppgaven: At man baserer utenrikspolitikken på europeiske verdier og normer: *"Above all, this includes a long-term constructive European perspective based on European values and standards."*

Indirekte ligger det også en kritikk av USAs måte å drive politikk på i talen hans. Schröder sier det ikke konkret, men uttalelsene tyder på det, der han understreker hvor tett Tyskland og USA samarbeidet tidligere, mens man i dag står lenger fra hverandre i grunnleggende spørsmål rundt internasjonal politikk. Han mener at verdensopinionen har endret syn på USA og landets rolle, noe som også gir seg utslag i at Europa må vise evne til større samarbeid seg i mellom. Han mener at EU må bli en viktigere aktør i forholdet mellom USA og Europa, der man må reformere forbindelsene mellom USA og Europa og gi EU hovedrollen.⁴⁷ *"NATO er ikke lenger det primære sted der de transatlantiske partnere kan konsultere og koordinere sine strategiske planer med hverandre,"* sa Schröder på den årlige sikkerhetspolitiske konferansen i München 2005 (Aftenposten 13/02-05). Den daværende forbundskansleren mente at forsvarsalliansen NATO ikke har tilpasset seg den nye verden i tilstrekkelig grad.

⁴⁶ Finnes på : <http://studien-von-zeitfragen.de/Druckversion/Speech%20Ch%20Schroeder%2041th%20Munich%20Conference.pdf>

⁴⁷ Se <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article968352.ece>

5.3.2 Sverige og Finland

I denne sammenheng kan det være interessant å kort komme inn på to andre land som i likhet med Tyskland også har hatt en klar endring med tanke på sikkerhetspolitikken de siste ti årene; Sverige og Finland. Begge er land som har endret sikkerhetspolitikk etter de ble medlemmer av EU. Det kan være fruktbart å se litt på hvordan opinionen har sett på dette, hva de mener om NATO og om kanskje elitene her også kan ha brukt EU som legitimerende.

I spørsmålet om opinionens forhold til deltakelse i NATO og EU, har Finland i stor grad sett på EU-medlemsskap som noe positivt, mens spørsmålet om militærallianser har vært mer komplisert. NATO-medlemsskap har den finske befolkningen i stor sett vært motstandere av, meningsmålinger har vist at mellom 60 og 70 % ikke har ønsket dette (Ojanen 2000:115). På grunn av den for det meste positive innstillingen til EU, har også den sikkerhetspolitiske dimensjonen av unionen blitt godtatt. Hos den finske politiske eliten, ble et EU-medlemskap sett på som en anledning for Finland til å bekrefte sin europeiske og vestlige identitet som lenge var blitt undertrykt, og ikke som en trussel mot nasjonal suverenitet og handlefrihet som i Sverige (og Norge) (Rieker:2003:235). Dannelsen av en politisk union gjorde dermed også EU-medlemskap interessant ut fra sikkerhetspolitiske betraktninger. Deltakelse i EU kunne nemlig være en erstatning for nøytralitetspolitikken, og usikkerheten rundt utviklingen hos Russland gjorde at man ønsket sikkergarantier i vest (Rieker 2003:235).

I Sverige har innstillingen vært at landet fremdeles bør være nøytralt. Selv om det i visse partier har vært drøftet om man bør delta i NATO, har befolkningen og eliten i stor utstrekning vært enige om at det er mest ønskelig å holde seg utenfor.

Meningsmålinger viser at 40-50% av befolkningen er motstandere av medlemskap, og mange av de resterende er usikre (Ojanen 2000:207). EU ble derimot utover 1990-tallet gradvis godkjent som også en sikkerhetspolitisk aktør. Skepsisen til den forsvarpolitiske dimensjonen var fremdeles til stede, men man ønsket ikke å hindre en slik utvikling. Den svenske ledelsen har ment at EUs militære kapabiliteter

hovedsakelig skal brukes ved internasjonale kriser, og ikke til kollektivt forsvar, og har derfor ment at man fremdeles kan betrakte seg som alliansefri (Rieker 2002:33). Dette betyr altså at utviklingen av ESDP klarte å endre noe av den grunnleggende sikkerhetspolitikken i Sverige (Rieker 2003:234a, Rieker 2003:131b). Svenskene var også i større grad positive til en svensk deltakelse i et europeisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid enn NATO, tall Ojanen opererer med (2000:211), viser at 45 % var positive til EUs utvikling på dette området. *"As demonstrated in the opinion polls, the endorsement of crisis management and the readiness to participate even in military demanding situations is high"* (Ojanen 2000:228).

Altså, begge lands befolkninger er fremdeles motstandere av NATO-medlemskap, mens deltakelse i EUs innsatsstyrker er akseptert. Dette fordi EU bruker sivile redskaper i tillegg til de militære: *"For both Sweden and Finland, military crisis management within the EU was acceptable if combined with civilian crisis management and conflict prevention"* (Ojanen 2002: 167-168).

EUs store spekter av virkemidler gir dermed Unionen mulighet til å ha en mer helhetlig sikkerhetspolitisk tilnærming enn NATO. Man kan derfor se en slags likhet mellom Sverige og Finland på den ene siden, og Tyskland på den andre.

Befolkningene ser på EU som en aktør som bedre kan ivareta det sivile aspektet ved internasjonale situasjoner og kriser, og er dermed lettere å godta også som en militær aktør. Dette passer igjen inn i antakelsen om tonivå-spillet betydning, og det europeiske nivåets forhold til nasjonale sikkerhetsstrategier. De arbeidene av Rieker som det er henvist til her, har dreid seg om endringene i sikkerhetspolitikken i Norden som følge av en europeisering, og hun har vist hvordan EU-medlemskapet har påvirket den nasjonale sikkerhetspolitiske diskursen.

Det faktum at NATO-medlemskap egentlig ikke er av interesse for disse landene, mens man samtidig ser at EU har en annen aksept gjør at dette er en interessant vinkling på problemstillingen i forhold til den tyske utviklingen.. Tilfellet Tyskland er like fullt annerledes, i den forstand at de er NATO-medlemmer, men dette var i utgangspunktet basert på ønsket om kollektivt forsvar, ikke deltakelse i

militæroperasjoner utenfor NATO-området. I forhold til internasjonal militærdeltakelse i krisesituasjoner, er derimot EU en aktør som kan sies å ha påvirket utviklingen av sikkerhetspolitikken både i Sverige, Finland og Tyskland.

5.4 En europeisk identitet? Elitens retorikk og fokus på europeisk integrasjon

Jeg har nå forsøkt å vise til hvorfor EU kan bli sett på som en annerledes aktør med legitimerende effekt. Nå vil jeg se litt på hvorfor dette passer inn i forhold til det tyske folk. En effektiv og velfungerende politikk krever at politikerne gjør politikken legitim. Politiske systemer trenger en befolknings godkjennelse for å gjennomføre og implementere avgjørelser som ellers kanskje ville møtt motbør. Dette gjelder selvsagt også en videre utvikling av integrasjonsprosjektet EU. Jeg vil i det påfølgende prøve å vise hvordan eliten har skapt en type forståelse hos befolkningen om en europeisk identitet for det tyske folk. En identitet som gjør at man kan lettere akseptere utviklinger som skjer i EUs navn.

For stater, som med andre sosiale grupper, har identitet både en intern og ekstern dimensjon – internt dreier seg om hva som binder gruppene sammen, det eksterne om hvordan man forholder seg til andre.⁴⁸ Når det gjelder stater, har ofte den interne dimensjonen fått merkelappen "nasjonal identitet", som omfatter det settet av felles normer som opprettholder graden av "felleskap" over tid (Banchoff:1999:268). I denne sammenheng refererer statsidentiteten til den selvbestemte politiske plasseringen innenfor en spesifikk internasjonal kontekst. Denne konteksten består hovedsaklig av konstellasjoner av stater, internasjonale institusjoner og de historiske erfaringer som den enkelte stat er en del av og innsvøpt i.

⁴⁸ Dette er sentralt i de konstruktivistiske teoriene om utenrikspolitikk. Se blant annet "Slippery? Contradictory? Sociologically untenable? The Copenhagen School replies" av Buzan og Wæver (1997) i *Review of international studies* 23:241-250)

Den tyske identitet har vært med på å bestemme Tysklands plassering internasjonalt. I denne sammenheng har den antimilitære identiteten bestemt posisjonen innen internasjonal sikkerhetspolitikk, der militærmakt og "hard power" er det avgjørende maktbegrepet og er avgjørende for grad av innflytelse. I forbindelse med spørsmålet om identitet, ser vi da også hvilke rammer den tyske identitet setter på den konkrete utenrikspolitiske utformingen:

"Analysis must show how state identity constrains the public construction of state interests – the particular foreign policy goals adopted and articulated within a given international context"
(Banchoff: 276).

Identiteten setter begrensninger på hvordan man uttrykker sine mål og nasjonale interesser. På hvordan man "konstruerer" interesser. Gjennom sin identitet ønsker Tyskland å være et land som forfølger multilateralisme og internasjonalt samarbeid, og ser dette som det beste for internasjonal politikk. En identitet som en sterk militærmakt er ikke hva Tyskland ønsker å vise. Det strider mot deres identitet som en forkjemper for fredelig konfliktløsning og folkerettslige prinsipper. Dette er i hvert fall det bildet de ledende politikerne i stor utstrekning ønsker å gi av den tyske utenrikspolitikken. Men *ønske* om identitet ikke er nødvendigvis det samme som den *reelle* identitet.

Hva som bestemmer en stats identitet kan være vanskelig å fastsette, men det er klart at ethvert forsøk på å bestemme innholdet av en stats identitet nødvendigvis vil måtte trekke på en rekke forskjellige kilder. Likeså kan den politiske eliten i stor grad være med på å definere en stats identitet. Dette har man gjort gjennom kontinuerlig å forfølge og utvikle det stadig mer forpliktende europeiske samarbeidet. Gjennom utviklingen av EU har Tyskland vært en pådriver for hele det europeiske prosjektet, og har stort sett alltid ønsket en stadig dypere integrasjon. Jeg vil prøve å vise til hvordan man ved å snakke varmt om dypere integrasjon er med på å utvikle en større grad av identifisering med EU, og en europeisk identitet.

5.4.1 Grad av EU-identitet og tonivå-modellens relevans

Grad av europeisk identitet hos folk kan være med på å fortelle oss hvorvidt det er hensiktsmessig å bruke en tonivå-modell. I et land der befolkningen i liten grad føler seg som del av et større europeisk fellesskap, vil heller ikke eliten kunne "bruke" europainivået som et argument i politikken, i hvert fall ikke som en aktør som skal legitimere noe. For å forklare tonivå-modellens relevans, må man se på hvorfor man foretar en ytterligere europeisering av politikken. Hvorvidt man har en statsidentitet som tilsier at man passer til en europeisk utenrikspolitikk. Hvordan eliten har skapt en følelse av europeisk identitet.

"We do not want a German Europe, but a European Germany." Dette sitatet fra Thomas Mann (sitert hos Risse 2000:11) har vært hovedmantraet hos den tyske eliten og befolkning forøvrig helt siden annen verdenskrig. Å være en god tysker betydde å også være en god europeer og å støtte det europeiske prosjektet. De politiske elitene har forsøkt å skape en europeisk tysk identitet helt siden 50-tallet, noe som forklarer hvorfor alle regjeringer siden Adenauer har støttet integrasjonstanken. Denne konsensusen har hele tiden vært forbundet med en europeisert nasjonal identitet. Selv om de internasjonale strukturelle endringene kunne ha endret på denne tilsynelatende unisone enigheten, gjør den seg i aller høyeste grad også gjeldende i dag, da man hele tiden har valgt en kontinuitet i politikken. Mange trodde at den identiteten Tyskland hadde opparbeidet gjennom den kalde krigen ville endres markant etter murens fall. Men det faktum at denne identiteten ble forfulgt også etter at den kalde krigen var over, overrasket i visse miljøer. Man skulle ut ifra en rasjonell tankegang tro at Tyskland skulle forfølge en mer selvbevisst og interessebasert politikk. Forskjellige statsvitenskapelige teorier skulle forklare den tyske politikken. Neorealismen, neoliberalismen og liberalismen delte en felles oppfatning – det at massive endringer i de begrensningene den internasjonale strukturen hadde skapt, skulle generere endringer i utenrikspolitikken, fordi aktørene tilpasset jakten på makt og innflytelse til de nye strukturene. Den fortsatte tyske EU-holdningen var derfor noe overraskende i forhold til forklaringene til noen av de rasjonelle teoriene. Man

fortsatte utviklingen man hadde påbegynt i Vest-Tyskland, og ønsket å integrere de østlige delstater så fort som mulig. Banchoff (1999: 283) skriver videre om denne utviklingen:

"The postwar decades saw the emergence and persistence of a supranational European identity; the major government and opposition parties came to view the FRG as inextricably bound within an emergent supranational community. While international and domestic contexts shifted after 1989-90, german state identity did not."

EUs identitesskapende funksjon viktigere enn den økonomiske?

Elitene i Tyskland har på mange måter klart å gjøre store deler av EU-prosjektet til et spørsmål om identitet fremfor et spørsmål om for eksempel de økonomiske gevinster et medlemskap ville gi. Den historiske faktoren har hele tiden vært så sentral at man har villet fjerne seg fra denne nasjonalistiske historiske levningen ved å bruke EU til å komme seg bort fra denne. Et eksempel som kan brukes her er debattene i forkant av innføringen av Euroen. Mens andre land diskuterte hvorvidt man ønsket en monetær union, der tilhengerne hadde et klart hovedfokus på de økonomiske interessene et slikt prosjekt ville gi, brukte den tyske eliten heller tanken om en europeisk identitet og europeisk fellesskapsforståelse som argument. Helmut Kohl skal ifølge Risse (2002:13) ha sagt noe tilnærmet dette:

*"Support for the Euro = support for European integration = good
'Europeanness' = good 'Germanness' = overcoming the German
militarist and nationalist past."*

Dette utsagnet var svært kraftfullt, i og med at det tvang opponenter av den monetære unionen til å være motstandere på bakgrunn av interessepolitikk, og ikke på bakgrunn av en eventuell motstand mot den mer og mer føderale retning EU tok. I så fall ville man blitt sett på som en "dårlig" tysker i og med at støtte for dypere integrasjon her ble fremstilt som det en god tysker ville gjøre. Kohl brukte altså til og med i spørsmålet rundt euro den tyske historiske bakgrunnen som del av argumentasjonen. Samarbeidet ble satt inn i sammenheng med den spesifikke nasjonalstatsidentitet i etterkrigstidens Tyskland. Tyske elites holdning til europasamarbeidet må derfor bli

sett i forhold til politikken rundt identitet. At motstandere av dette skulle bli sett på som dårligere tyskere, og som forkjempere for nasjonalisme virker som en overdrivelse, men like fullt kunne argumenteringen tolkes slik. Storbritannia er forøvrig her et eksempel på et land som hadde en svært forskjellig tilnærming til dette. For i de tyske debattene, der argumenter som refererte til identitet ble brukt til støtte for et eurosamarbeid, var det i de britiske debattene euromotstanderne som brukte identitet som et argument.⁴⁹ Det er derfor interessant å se at statsminister Tony Blair, som gradvis har forsøkt å forberede den britiske opinionen på britisk deltakelse i eurosamarbeidet, sjelden bruker argumenter som dreier seg om identitet. I stedet bruker man gjerne argumenter som dreier seg om nasjonale økonomiske interesser (Risse 2002:18).

Man kan si Frankrike og Storbritannia er mer opptatt av hva som har blitt kalt "nasjonalistisk internasjonalisme", der politikere ønsker å "utnytte" multilaterale institusjoner for deres egne nasjonale interesser. I Tyskland derimot, har det europeiske prosjekt på mange måter visket ut skillet mellom hva som er innenriks- og utenrikspolitikk, noe som sier mye om hvor vellykket integrasjonsprosessen har vært. Man ser hvordan den tyske eliten forsøker å begrense skillet mellom det europeiske og nasjonale nivået, men samtidig foregår det en gjensidig påvirkning av normer og strategier i en toveis prosess.

5.4.2 EU som utgangspunkt for ny politikk – den tyske elitens retorikk

Da det utenrikspolitiske samarbeidet i EU utviklet seg tidlig på 90-tallet, kan man si at Tysklands endrede profil i sikkerhets- og forsvarspolitikken skjedde på grunnlag av flere ting. En viktig faktor, var de ledende politikerne i de daværende regjeringspartiene CDU/CSU og FDP; Helmut Kohl, Volker Rühe og Klaus Kinkel, som så for seg et sikrere Europa basert på et integrert Europa. Som et resultat av

⁴⁹ I Norge ville nok en slik debatt både dreid seg om nasjonal identitet og om den mer konkrete økonomiske interessepolitikk, men da mer i likhet med den britiske debatten enn den tyske.

dette, måtte de være med på å utvikle den andre pillaren i EU-systemet, for å bevise at Tyskland både kunne og ville være en viktig og troverdig partner ikke bare i sivil forstand, men også i militær forstand. De arbeidet derfor også for en europeisering av sikkerhets- og forsvarspolitikken for å *fullføre integrasjonsprosjektet*. Hvis man skulle ha en fullverdig integrasjon måtte det også inneholde sikkerhets – og utenrikspolitikken.

Debatter i Bundestag

Jeg ønsker å kort ta for meg for noen debatter i Bundestag som kan få fram den integrasjonstanken man finner på elitenivå. Dette for å se hvordan det er blitt argumentert fra politikerhold. Banchoff (1999:272) har redegjort for fire debatter i den tyske Bundestag, som alle dreide seg om EU-integrasjonen.⁵⁰ De handler ikke spesifikt om tysk utenriks- og sikkerhetspolitikk, men viser derimot hvor avgjørende tanken om en tett integrasjon i Europa er og har vært for Tyskland. Disse debattene avslørte en bemerkelsesverdig konsensus rundt en europeisk identitet – et syn på Tyskland ugjenkallelig bundet innenfor et overnasjonalt fellesskap.

Under debattene var det ingen av lederne i verken CDU/CSU, SPD eller FDP som beskrev Tyskland som en uavhengig aktør innenfor en mellomstatlig organisasjon med uavhengige stater. Derimot skildret de heller Tyskland som en partner i en politisk union, der normene for samarbeid og delt suverenitet var de mest sentrale. Til en viss grad så man altså på Tyskland mer som en deltakende part i et fellesskap, enn som selvstendig aktør innad i en union. Daværende utenriksminister Hans-Dietrich Genscher understreket videre betydningen av delt suverenitet innenfor en rekke nøkkelområder, spesielt utenriks- og sikkerhetspolitikk. Man så her hvordan det kollektive minnet av den tyske katastrofen, uttalt fra hele det politiske spekteret, var med på å bygge opp Tysklands europeiske identitet etter 1990. Og man så på EU som et utgangspunkt for en tysk utenrikspolitikken. Banchoff (1999:273) skriver:

⁵⁰ De fire var: debatten etter Maastricht-toppmøtet, to ratifiseringsdebatter vedrørende Maastricht, og en debatt i forbindelse med det tyske EU-presidentskapet i 1994.

"If a history of conflict and disaster had given rise to the EU, the latter's record of achievement continued to make it a starting point for German foreign policy."

I disse debattene, uttalte alle et ønske om en dypere integrasjon i Europa, alt tilpasset den tyske identiteten. Ved beskrivelsen av Tysklands posisjon i Europa, understreket de landets deltakelse i overnasjonale institusjoner, og samtidig "... *the impossibility of defining German interests in purely national terms.*" (Banchoff 1999:273) Dette understrekes også av Sebastian Csaki, som sier at det til og med i dag er umulig å uttrykke tyske interesser i nasjonale termer (e-post 2004).⁵¹ Helmut Kohl, som er en av de sentrale personene i utviklingen av det integrerte Europa, sa i debattene: "*We all in Europe and especially we Germans need unification of Europe from our deepest vital interest*" (Banchoff 1999: 279). Han understreket altså at dette er spesielt for Tyskland, at historien og den "europeiserte" tyske politiske profilen gjorde dette spesielt viktig:

"For Kohl, participation in European institutions had compelled Germans to rethink their received notions of foreign policy, to 'empathize with the ideas of our partners' and 'to reflect on what one can demand of a neighbor'." (Banchoff 1999:273)

Bundestag gikk også til det skritt å skrive ønsket om et enhetlig Europa inn i grunnloven; noe som forhåpentligvis kunne bidra til fred i Europa. Man endret paragraf 23, noe som bandt Tyskland til å samarbeide i realiseringen av et enhetlig europa gjennom utviklingen av den Europeiske Union.⁵² Man så her derfor et bredt politisk ønske om å benytte seg av et europeisk organ for å bedrive politikk, fra alle de store partiene i parlamentet:

"The juxtaposition of major EU debates in very different international contexts, before and after 1990, reveals the persistence of a supranational European identity widely shared across the political spectrum (Banchoff 1999: 276)."

⁵¹ Gjennom e-post-korrespondanse har jeg fått innspill fra Sebastian Csaki, Phd-student ved Cambridge University.

⁵² Grunnloven finnes på: http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/gg/gg1_de.htm

Denne tanken om en overnasjonal europeisk identitet blir også bekreftet i en regresjonsanalyse foretatt av Koenig-Archibugi (2004:160). I en komparativ analyse av EU-land forsøker han å finne hvilke land som scorer høyest på støtte til overnasjonalitet innen utenriks- og sikkerhetspolitikk. For å undersøke dette bruker han offentlige uttalelser de nasjonale regjeringene selv kom med når de promoterte en institusjonell reform av EU. Han gir landene en score mellom -6 og +6, der høyest verdi representerer størst ønske om å overføre nasjonal myndighet til europainivå. De institusjonelle reformene det er snakk om er blant annet innføringen av kvalifiserte flertallsavgjørelser i Ministerrådet, og om å øke EU-kommisjonens og EU-parlamentets makt. Tyskland oppnår en score på 5, og dette understreker bare poenget om at det er enighet rundt disse spørsmålene. Storbritannia får til sammenlikning en score på minus 6.

Tyske politikeres retorikk har uansett dreid seg mye om integrasjon og en europeisk identitet. De ledende tyske politikerne på 90-tallet mente at hvis ikke Tyskland påtok seg en aktiv rolle militært ville dette true hele den europeiske integrasjonsprosessen, og understreket sin posisjon ved å likestille deres foretrukne sikkerhetspolitikk med den EU ville ha. Forsvarsminister Volker Rühe var spesielt interessert i å vise en sammenheng mellom Tyskland og EU i sikkerhetspolitikken, og sa at det aldri ville bli en felles sikkerhets – og forsvarspolitik, eller et europeisk forsvar, og heller ikke en effektiv krisehåndteringsenhet så lenge Tyskland måtte reservere seg mot militærbruk. Han mente dette ødela for den viktige integrasjonsprosessen. Koenig-Archibugi har kommet fram til at EU har blitt brukt legitimerende. Han henviser også til de politiske uttalelsene fra CDU-politikerne utover 90-tallet. Han skriver:

"...gaining influence over policies by appealing to the legitimizing effect of the EU was especially significant in the German case. The CDU leadership argued that a German refusal to take on an active military role would endanger the European integration process" (Koenig-Archibugi 2004:170).

Tanken om et integrert Europa ble også videreført av Kohls etterfølger som forbundskansler. Dette kom blant annet frem i tiden rundt konflikten i Kosovo. Denne konflikten var en viktig faktor som bidro til et ønske om et utvidet europeisk samarbeid i området utenriks- og forsvarspolitik. Her understreket Schröder forpliktelsen Tyskland hadde til å bidra til den europeiske integrasjonsprosessen. Dette gjorde han for å sikre befolkningens støtte for det tyske militærengasjementet i Serbia. *"Die Einbindung Deutschlands in die westliche Staatengemeinschaft ist Teil der deutschen Staatsräson. Wir wollen keinen deutschen Sonderweg,"* sa han i regjeringserklæringen 15. april 1999.⁵³ Her sier han tydelig ifra om at den tyske integrasjonen i internasjonale fellesskap av stater er grunnleggende for Tyskland som nasjon. Slik som Tyskland trengte hjelp til demokratisering, økonomisk utvikling og oppbygging av et sivilisert samfunn etter 2. verdenskrig, trengte Balkan europeisk hjelp etter kommunismens fall.

Man ser her at Schröder brukte hele den europeiske integrasjonsprosessen som et virkemiddel for å forklare krigsdeltakelsen. Ved å stå sammen i et forent Europa ville man bidra til en fredeligere sameksistens. Den europeiske tanken om at gjensidig økonomisk og politisk samarbeid bidrar til fred, ble også brukt i sammenheng med å involvere seg på Balkan. Dette passet også med den retorikken man hadde sett Kohl bruke. En ny kansler endret ikke på grunnholdningene. Dette er noe som også er blitt videreført til enda en ny forbundskansler. Nettopp fordi dette har vært så sentralt for Tyskland i hele etterkrigstiden, er det en tankerekke som også passer inn i den tyske identitet i dag.

Senest i forbindelse med 50-års-markeringen av EU i Berlin i mars 2007, uttrykte forbundskansler Angela Merkel at samarbeidet i Europa er viktig for et land som har påført verdensdelen to ødeleggende verdenskriger: *"Den europeiske enighet er også i*

⁵³ Min oversettelse: "Den tyske integrasjonen i de vestlige statsfellesskapene er en del av den tyske statstanke. Vi ønsker ingen tysk alenegang."

dag et spørsmål om krig og fred"(Aftenposten 24/3/07). Her sa hun også at man måtte arbeide videre for en europeisk hær.

Gjennom hele denne prosessen med å integrere seg har det også vært et poeng at man de senere år har kunnet utnytte EUs noe ukjente rolle som utenrikspolitisk aktør til å endre sin egen tradisjonelle rolle. Siden folk ikke helt har visst hva EUs rolle kom til å bli, har det vært lettere å gjøre endringer gjennom EU enn nasjonalt, siden man ikke har hatt de samme nasjonale begrensninger. Dette er spesielt interessant i forhold til den tyske debatten. I motsetning til de nasjonale begrensningene som finnes, har EU i større grad hatt mulighet til å utvikle sin sikkerhetspolitiske orientering mer uavhengig av slike begrensninger. EU har ingen klart definert sikkerhetspolitisk identitet, og samtidig som bakgrunnen for dette er at medlemslandene lenge har vært tilbakeholdne med å avgi suverenitet på det forsvarspolitiske område, er det paradoksalt nok, nettopp denne tilbakeholdenheten som har bidratt til EUs sikkerhetspolitiske innovasjon. Resultatet er blitt en europeisk sikkerhetspolitisk tilnærming som er mer altomfattende og helhetlig, og som dermed skiller seg fra den man finner både nasjonalt og innenfor de fleste andre multilaterale organer (Rieker 2003:231).

Identitet

Jeg har nå vist til den i stor grad konsensuspregede tilnærming eliten har hatt til EU som prosjekt. Det har hele tiden vært et ønske om en tysk identitet skal kunne være sammenfallende med en europeisk identitet. I stor grad har denne enigheten på eliteplan også ført til at befolkningen har en tilsvarende positiv holdning til EU. Integrasjonstanken har vært så sentral at den også har blitt en del av den tyske kollektive identitet.

Mange forskere, særskilt konstruktivister, hevder at nasjonale regjeringers holdninger til europeisk integrasjon er formet av hvordan befolkningen (og eliten) forholder seg til Europa. Hvis en befolkning i stor grad føler en tilhørighet til en europeisk enhet, enten i tillegg eller i stedet for en nasjonal tilhørighet, blir dette sett på som en viktig

faktor i en regjerings politikk og innstilling til overnasjonal integrasjon (Koenig Archibugi 2004:163). Dermed skulle man forvente at i land der folket identifiserer seg med EU vil regjeringene være mer tilbøyelige til en europeisering av også sikkerhetspolitikk. Det vil uansett være vanskelig å avgjøre om det er politikernes retorikk som har skapt folks europeiske identitet, eller om det motsatt er folkets positivitet til Europa som har gjort at politikerne har valgt denne retorikken. Svaret er vel at dette er en toveisprosess som påvirker hverandre. For å vurdere identitet har jeg brukt EUs halvårlige opinionsmålinger, Eurobarometer. Som behandlet i tidligere kapittel, tilsier resultatene stor grad av positivitet hos den tyske befolkningen med tanke på EUs utenrikspolitiske rolle.

For å konkludere delen om tysk og europeisk identitet, kan man si at tross alt dette, er hovedinnstillingen til EU i all hovedsak positiv blant befolkningen. Man har en grunnleggende oppfatning av EU som en organisasjon som var med på å skape fred i et krigsherjet Europa, og er dermed en viktig del av den fredelige sameksistens man finner i Unionen i dag. Noe virkelig ønske om å ikke delta i EU finnes ikke, og medlemskapet er en del av den tyske identitet og hverdag. Dette har gjort bruken av EU i et tonivå-spill mye mer relevant i Tyskland enn i andre land som ikke har samme grad av identifisering med Europa og ønske om en slags felleseuropeisk identitet. Som Johannes Bohnen (i Koenig-Archibugi 2004:170) har sagt:

"That the government was able to use European pressures for its purposes was due to the fact that European considerations have been internalised both by the public and the politicians in Germany."

5.5 Konklusjon

Endringene i den tyske sikkerhetspolitikken siden gjenforeningen har vært vesentlige. Disse har delvis blitt fremdrevet av nøkkelspillere innad i eliten. Tysklands politikk ble på mange måter liggende midt i mellom tanken om en sivilmakt og tanken om en mer "normal" militærpolitikk. For å komme seg bort fra denne middelveien der man egentlig ikke fikk utrettet noe som helst, benyttet eliten det europeiske nivået for å

skape et nytt begrep om hva sikkerhet var, og man brukte EU som en legitimerende aktør når man skulle forklare den endrede sikkerhetsprofilen der bruk av militær makt var en del av virkemidlene (Csaki 2003:22): *"As such, the EU is a useful legitimising cause for Germany's security policy."*

For å vise dette har da spørsmålene rundt holdning til EU, europeisk identitet og europeisk integrasjon vært sentrale. Det har vært en stor grad av konsensus rundt europaspørsmålet, noe som har bidratt til at det tyske lederskapet har kunnet handle uten store hindringer innenrikspolitisk (Wessels 2001:110). Det er med andre ord en stor grad av enighet om at europeisk integrasjon er det ønskelige. Det er ønskelig for alle parter, ikke bare for befolkningen, men også for politikerne og for de europeiske partnerne som ønsket en sterk økonomisk og politisk aktør med på laget. Tyskland deler også mange av de verdier og normer man finner i EU. Den relativt stabile holdningen i Tyskland rundt denne europapolitikken, gjør at ledelsen lettere får aksept for de endringer den ønsker å foreta i spørsmål som også dreier seg om utenrikspolitikk. Derfor har mye av utenrikspolitikken blitt overført til EU-nivå. Koenig-Archibugi (2004:170) oppsummerer på en bra måte:

"The progress made by the EU/CFSP, the WEU and Eurocorps was used by the government as a vehicle to influence the domestic debate – a debate which was dominated by Germany's reluctant attitude towards military engagement. The government aimed to externalize internal conflicts about Germany's participation in combat missions in order to ease societal strains and to foster the achievement of its goals. The fact that further European political integration would inevitably have to compromise the area of defence provided a powerful argument for the government. European calls for action within CFSP and the WEU framework helped the government to establish its autonomy on the out-of-area issue and in its defence policy more generally. "

Når man i tillegg vet at det er mer rasjonelt for en regjering å søke overføring av myndighet til europanivået på de områder man har relativt liten autonomi i parlamentet, er det en fornuftig strategi å forfølge.

EUs sikkerhets – og forsvarspolitik har vært i Tysklands interesse av to grunner: For en ytterligere EU-integrasjon, og for å plassere diskusjonen rundt sikkerhets – og forsvarsspørsmål i en mer akseptert europeisk setting.

6. Avslutning og konklusjon

Gjennom arbeidet skal man forsøke å komme frem til en konklusjon, å finne et svar på problemstillingen. En helt klar og enhetlig konklusjon er det ikke lett å komme fram til i samfunnsfagene. Allikevel kan man utlede en del resultater. Jeg har lyst å avslutte med noen punkter som oppsummerer de sentrale punktene.

1. Anti-militarisme

Tyskere er fremdeles, i større grad enn befolkningene i andre sammenlignbare land, kritiske til bruk av militærmakt. De setter strengere krav til *når* og *om* det er nødvendig å ta i bruk våpen for å løse konflikter. Dette vises i undersøkelsen *Worldviews*. Det må likevel understrekes at forskjellen er mindre i dag enn tidligere.

2. Gradvis militær utvikling

Empirien viser at det har vært en gradvis utvikling i den tyske militærinnsatsen i internasjonale operasjoner, fra tilnærmet ingen deltakelse, til den deltakelsen man i dag ser i internasjonale operasjoner gjennom EU og NATO.

3. Positive til EU

Ved å studere EUs *Eurobarometer*, ser man at i stor utstrekning er tyskerne positive til den type utenrikspolitikk EU fører og ønsker å føre. I større grad enn andre land slik som Frankrike og Storbritannia, vil tyskerne overføre militære og utenrikspolitiske spørsmål til EU. Dette har sammenheng med hvor grunnleggende EU har vært for Tyskland i hele etterkrigstiden, jfr. punkt 5 under.

4. Folkerett, multilateralisme, verdier

Forutsetningen for krigsdeltakelse har dog vært å følge folkerettslige prinsipper, og utføre militærinnsatser gjennom organer som er hva man kan kalle kollektive sikkerhetsfellesskap. Dette har vært en nødvendighet, og er også understreket i

grunnloven og i de forsvarspolitiske retningslinjene. Tysk militærinnsats i "out-of-area"-operasjoner, skal foregå multilateralt. Moral, normer og verdier er sentrale begreper.

5. Integrasjon

Man har gjennom etterkrigstiden alltid ønsket en dyp økonomisk og politisk integrasjon i Europa. Dette har det vært bred konsensus rundt. Derfor ser man i dag at EU blir brukt som et organ man ønsker å drive utenrikspolitikk gjennom. Man ser også at befolkningen godtar EUs utenrikspolitiske rolle, jfr. punkt tre over. EU ses på som ikke bare en økonomisk union, men også en politisk union, som også innbefatter en selvstendig utenrikspolitikk, med mange av de redskaper og virkemidler en nasjonalstat også råder over. Tyskland *europaiserer* sin utenrikspolitikk. Dette ser man også i mange andre land, men integrasjonstanken er et mer grunnleggende imperativ i den tyske utenrikspolitikken.

6. Forholdet mellom NATO og EU. Internasjonalt ansvar

De oppgavene NATO hadde ved opprettelsen av organisasjonen, finnes ikke lenger i dag. Dette understrekes også av politiske eksperter. Ting tyder klart på at man vil at EU skal få en viktigere rolle i fremtiden, Schröder sa at EU bør være hovedarenaen for transatlantisk samarbeid, ikke NATO. EU og Tyskland har et verdifelleskap. Han understreket betydningen av EU, og mente at Tysklands internasjonale rolle var endret. Som han sa i talen ved sikkerhetskonferansen i München februar 2005:

"My country, too, sees its international role in a different light. As part of the European Union, Germany today feels that it shares responsibility for international stability and order."

Som en del av EU, føler Tyskland at landet i dag innehar et internasjonalt ansvar.

6.1 Hypotesen oppfylt?

Hypotesen var at eliten har brukt EU-nivået for lettere å legitimere en ny militærpolitikk. Ved å flytte politikken opp fra det nasjonale, til det europeiske nivå.

Det er vanskelig å komme med en klar konklusjon. Tysk militærpolitikk er fremdeles uklar, og den er fremdeles vanskelig å analysere. Hvilken vei Tyskland ønsker å gå er ikke opplagt. Jeg har prøvd å redegjøre for viktige momenter i utviklingen av den tyske sikkerhetspolitikken, og prøvd å belyse hva som er sentralt i legitimeringsprosessene. Fremdeles er det kollektive minnet av forrige århundres grusomheter tilstedeværende i den tyske bevissthet. *Multilateralisme*, og *europeisk integrasjon* er ord som går igjen i diskursen. EU har vært viktig for Tyskland.

Man skal ikke se seg blind på EUs fortreffelighet, og overdrive betydningen av EUs legitimerende effekt i Tyskland. I forhold til sikkerhetspolitikk og militærpolitikk er fremdeles NATO en sentral aktør. Det var gjennom NATO Tyskland for første gang siden 1945 deltok i angrepskrig. Viktigheten av NATO blir også understreket av den politiske ledelse. Schröder (2005) sa ved sikkerhetskonferansen i München:

"The admission of new members is proof that NATO continues to be attractive. And NATO's presence in Afghanistan has highlighted how helpful its military organization can be even in distant crises. However, it is no longer the primary venue where transatlantic partners discuss and coordinate strategies."

Men det ligger et lite forbehold i uttalelsen, og det er at alliansen ikke lenger er den mest sentrale arenaen for å fastlegge og koordinere transatlantiske strategier. Tross dette, NATO var sentral under Schröder, og vil i minst like stor grad være det under Angela Merkel. Ved legitimeringen av eventuell krigsdeltakelse understrekes det at det skal foregå multilateralt, i tråd med folkeretten og i henhold til de verdier man har. Hvorvidt dette skjer gjennom NATO eller EU syntes ikke alltid å være det mest sentrale. Dette ble også sagt av enkelte Bundestagsmedlemmer jeg hadde kontakt

med (Bartels 2004 [e-post]).⁵⁴ Problemet er likevel at NATOs viktigste aktør USA ikke alltid er så opptatt av de folkerettslige prinsippene som Tyskland oppgir som så sentrale.

Man ser dermed en tendens til et økt fokus på EU som også militæraktør. Selv om man ser på NATO som betydningsfull, er det mye som tyder på at nettopp EU er en mer ønskelig aktør i henhold til det som her er skrevet om utenrikspolitisk kultur i Tyskland. Jeg har også henvist til flere forskere som gjennom grundigere arbeider har kommet frem til den konklusjon at EUs europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik er en type politikk som både befolkningen og eliten ser positivt på, og bruk av EU-nivået har dermed en legitimerende effekt. Tysklands militærdeltakelse i Kongo i 2003 ble således mye lettere godtatt av Bundestag og befolkningen når det var klart at det ville være en EU-operasjon (Csaki 2003:17).

Med all denne informasjonen er det klart at å benytte seg av EU er fruktbart. Fordi integrasjonen i EU er så sentral for Tyskland, har det i all hovedsak vært en *pro Europa konsensus* blant folket, og det tyske lederskap har kunnet handle uten store hindringer innenrikspolitisk. Sikkerhet gjennom integrasjon er holdningen. Å omgå de innenrikspolitiske hindrene ved å løfte viktige politikkområder til et internasjonalt nivå er fornuftig i stater hvor regjeringen ved dette forventer å oppnå større handlekraft innad i landet enn det den relativt sett mister ved å binde seg til et mellomstatlig samarbeide. Og min konklusjon blir: ESDP har blitt brukt som redskap for den tyske eliten til lettere å legitimere tysk internasjonal militærdeltakelse overfor den tyske befolkning.

I EU er Tyskland av de største landene, og den tyske innflytelsen er vesentlig. Tatt i betraktning Tysklands størrelse, ressurser og sentrale posisjon midt i Europa, vil Tyskland antakelig forbli en innflytelsesrik aktør også i en integrert europeisk utenrikspolitikk. Gjennom EU kan man derfor fremme politiske mål som er viktige

⁵⁴ Ifølge disse var EU viktig, men NATO var også et organ man ønsket deltagelse i. De ville ikke si noe konkret om EUs legitimerende effekt.

for den tyske stat, og som man mener også er i samsvar med den tyske og europeiske identitet. Militæroperasjoner vil også være en del av denne virkeligheten, og på dette området har man sett en kraftig utvikling de siste ti årene. Elitene i dag er villige til å bruke makt for å forsvare liberale demokratiske verdier i utenlandsoppdrag, og er tilhengere av ESDP. Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken er derfor nyttig for å definere tyske sikkerhets- og forsvarsstrategier, da både eliten og befolkningen godtar EU-oppdrag med tysk deltakelse (Csaki 2003:3).

7. Litteraturliste

- Adler, Emanuel og Michael Barnett (red.) (1998). *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aggestam, Lisbeth (1999) "role conceptions and the politics of identity in foreign policy." Oslo: Arena working paper 99/8.
- Aggestam, Lisbeth (2000) "Germany" i Ian Manners og Whitman, Richard G (red.) *The foreign policies of the European Union member states*. Manchester: Manchester University Press.
- Banchoff, Thomas (1999): "German Identity and European Integration." *European Journal of International Relations* 5: 259-289.
- Bartels, Hans-Peter (2004, april 13). Fragen aus Norwegen [e-mail til Magne Bøen] [online]. Tilgjengelig via e-mail: magnebo@student.sv.uio.no
- Baumann, R og G Hellmann. (2001) "Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint' and the Quest for Normality." *German Politics* vol. 10 (1): 61-82.
- Csaki, Sebastian (2003) "Beyond Civilian Power? German elite beliefs and the transformation of security and defence policies." Cambridge: University of Cambridge. Paper.
- Csaki, Sebastian (2004, Mai 16). Re:hi [e-mail til Magne Bøen] [online]. - Tilgjengelig via e-mail: magnebo@student.sv.uio.no.
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2003) "Gulf War: The German Resistance." *Survival* 45: 99-116.
- Eurobarometer 62 (2007, april 21) [online]. – URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_en.htm
- Eurobarometer 65 (2007, april 21) [online]. – URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.pdf
- Eurobarometer 66 (2007, april 21) [online]. – URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.htm
- European final report (2007, april 22) [online]. – URL: <http://www.worldviews.org/detailreports/europeanreport.pdf>

-
- European Security and Defence Policy. Ongoing operations (2007, april 21) [online]. – URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=en&id=268&mode=g&name>
- Germany in the EU (2007, april 21) [online]. – URL: <http://www.europe-today.com/germany/ger-eu.html>
- Graff, James (2004) 'What next for NATO?' *Time magazine*. 27 September.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Tysklands grunnlov) (2007, april 21) [online]. – URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>
- Haftendorn, Helga, Robert O. Keohane og Celeste A. Wallander (1999): "Introduction" i Haftendorn m.fl (red.) *Imperfect unions: security institutions over time and space*. New York: Oxford University Press.
- Harnisch, Sebastian (2004) "German Non-Proliferation Policy and the Iraq Conflict." *German Politics* vol.13 (1): 1–34.
- Harnisch, S. and Maull, H (red.) (2001) *Germany as a Civilian Power*. Manchester: Manchester University Press.
- Hill, C. og Wallace, W. (1996) "Introduction. Actors and Action" kap.1 i Hill, Christopher (red.) *The Actors in Europe's foreign policy*. London: Routledge.
- Hofmann, Gunter (1999) "Wie Deutschland in den Krieg geriet" *Die Zeit* 12. mai 1999.
- Hyde-Price og Jeffery (2001): "Germany in the European Union: Constructing Normality" *Journal of common market studies* 39: 689-718.
- Johansen, Jahn Otto (2002): "Et mer selvbevisst Tyskland" *Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr.4-2002*. Utgitt av: Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Juhász, Zoltan (2001) "German public opinion", i Philip Everts and Pierangelo Isernia (red.) *Public opinion and the use of force*. London and New York: Routledge.
- Kaarbo, Juliet og Jeffrey S. Lantis (2003) "The 'Greening' of German Foreign Policy and the Iraq Case: Conditions of Junior Party Influence in Governing Coalitions." *Acta Politica* 38: 201-230.
- Katzenstein, Peter J (1997) (red.) *Tamed power : Germany in Europe*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

- Koenig-Archibugi, Mathias (2004) "International Governance as New Raison d'Etat? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy." *European Journal of International Relations*. Vol 10: 147-188.
- Lijphart, Arend (1971) "Comparative Politics and the comparative Method" *American Political Science Review*, 65: 682-693.
- Lobe, Jim (2004) "Gap grows Between U.S., World Public Opinion." (2007, april 21) [online]. – URL: <http://www.commondreams.org/headlines04/0316-11.htm>
- Markovits, Andrei og Reich, Simon (1997) *The German predicament: memory and power in the New Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Matlary, Janne Haaland (2004) 'EU tar sikkerhetspolitisk grep.' *Aftenposten* 24.mars.
- Mattox, Gale A. og Whiteneck, Daniel (1999) "The ESDI, NATO, and the new European security environment " kap.4 i James Sperling (red.) *Two tiers or two speeds? The European security order and the enlargement of the European Union and NATO*. Manchester: Manchester University Press.
- Mearsheimer, J (1990) "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security* 15: 5-56.
- Miskimmon, Alister John (2001) "Recasting the Security Bargains: Germany, European Security Policy and the Transatlantic Relationship", *German Politics* 10: 83-106.
- Monsen, Trygve (2007) 'EU-fest med pomp og rock' *Aftenposten* 24. mars.
- Moravcik, Andrew (1993) "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining" kap.1 i Peter B. Evans m.fl. (red.): *Double-edged diplomacy : international bargaining and domestic politics*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Ojanen, Hanna, og Herolf, Gunila og Lindahl, Rutger (red) (2000). *Non-alignment and European security policy*. Helsinki : Ulkopoliittinen instituutti.
- Ojanen, Hanna (2000). "Finnish non-alignment: drills in flexibility," kap. 3 i Ojanen (m.fl.) *Non-alignment and European security policy*. Helsinki : Ulkopoliittinen instituutti, 2000.
- Ojanen, Hanna (2006). "The EU and Nato: Two competing Models for a Common Defence Policy." *Journal of Common Market Studies* 44: 57-76.
- Peters, Ingo (1999): "The OSCE and german policy: a study in how institutions matter," i Haftendorn, Helga, Keohane, Robert O og Wallander, Celeste A (red.) *Imperfect unions: security institutions over time and space*. New York: Oxford University Press.

-
- Prey, Thomas (1995): *German unification and European integration*. Paris: The American University of Paris. Senior Thesis.
- Putnam, Robert (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42: 427-460.
- Regjeringserklæringer (2005, september 20) [online]. - URL: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/RedenInterviews/Regierungserkl_C3_A4runen/regierungserklaerungen.html
- Risse, Thomas (2000) "Regionalism and collective identities. The European experience." Presentert på workshop 'El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales,' Buenos Aires, juli 27 – 28. Paper.
- Risse, Thomas og Green Cowles, Maria og Caporaso, James (2001) "Europeanization and Domestic Change: Introduction." Kapittel 1, i Risse m.fl (red.): *Transforming Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Risse, Thomas (2001) "A European Identity? Europeanization and the evolution of Nation-State Identities." Kapittel 11, i Risse m.fl (red.): *Transforming Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Risse, Thomas (2002) "The Euro and Identity Politics in Europe." Presentert på konferansen 'The Year of the Euro.' Nanovic Institute for European Studies, University of Notre Dame, 6-8 desember. Konferansepaper.
- Rieker, Pernille (2000): "Security, integration and identity change." Oslo: Nupi, Working Paper (611).
- Rieker, Pernille (2002): "From territorial defence to comprehensive security? European integration and the changing Norwegian and Swedish security identities." Oslo: NUPI, Paper (626).
- Rieker, Pernille og Ulriksen, Ståle (red.) (2003a). *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.
- Rieker, Pernille og Ulriksen, Ståle (red.) (2003a) "Kan EU karakteriseres som en annerledes supermakt?" Kapittel 13 i Rieker m.fl (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.
- Rieker, Pernille (2003b) *Europeanisation of Nordic Security. The EU and the Changing Security Identities of the Nordic States*. Oslo: Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap. Doktorgradsavhandling.
- Rittberger, Volker (red.) (2001) *German Foreign Policy since Unification. An Analysis of Foreign Policy. Continuity and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sagflaat, Erik (2005) 'Tyskland vil fremme reformer i Øst-Europa' *Dagsavisen* 27. februar.

Schröder, Gerhard (2005). Tale på sikkerhetskonferansen i München 2/12/2005. (2007, april 21.) [online].- URL: http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2005=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=143&

Stern (2003) 'Interview mit Bundesaußenminister Fischer' 5. mars.

The common foreign and security policy: introduction (2007, april 22.) [online].- URL:<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r00001.htm>

Tørum, Cathrine (1998). *Tysk utenriks- og sikkerhetspolitikk – i et integrasjonsperspektiv*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Verteidigungspolitische Richtlinien 2003 (Forsvarspolitische retningslinjer) (2004, september 28) [online]. – URL: http://www.bmvg.de/pic/sicherheit/030521_VPR_text.pdf

Wessels, Wolfgang (2001) "Germany in Europe: Return of the Nightmare or Towards an Engaged Germany in New Europe", *German Politics* 10: 107-116.

Wijnsma, Jolanda (1997) *German Ostpolitik since unification: geopolitical determinants in German security policy*. Oslo: NUPI report nr. 230.

Worldviews 2002 (2004, oktober 11.) [online].- URL: www.worldviews.org

Zielonka, Jan (red.) (1998) *Paradoxes of European foreign policy*. The Hague: Kluwer.